

# Analisis CSIS

## Memperkokoh Identitas Nasional

### ANALISIS PERISTIWA

*Analisa Perimbangan Politik:*

Pemerintahan Awal Tanpa Perubahan Signifikan

*Analisa Perkembangan Ekonomi:*

Kinerja Perekonomian Indonesia: Beberapa Sinyal Positif

### ARTIKEL

Pancasila dan Identitas Nasional Indonesia:

Perspektif Multikulturalisme dan Pendidikan Multikultural

Revolusi Teknologi, Perang Informasi,

dan Kebijakan Pertahanan

Komisi Yudisial dan Relevansinya dengan

Otoritas Kehakiman yang Mandiri

Ekonomi dan Prospek Demokrasi Lokal

### BUKUMEN

Sejarah Sengketa Ambalat

ISSN 1829-5908



CENTRE FOR STRATEGIC  
AND  
INTERNATIONAL  
STUDIES

## Analisis CSIS

Vol. 34, No. 1  
Maret 2005

## Logo CSIS



Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sejak 1971 sebagai jurnal berkala untuk menyajikan tulisan-tulisan tentang berbagai masalah nasional dan internasional. *ANALISIS CSIS* adalah suatu forum terutama untuk para staf peneliti CSIS sendiri. Tetapi sumbangan tulisan dari luar CSIS akan dipertimbangkan untuk dimuat sesuai dengan kebutuhan. Isi tulisan-tulisan yang dimuat dalam *ANALISIS CSIS* sepenuhnya menjadi tanggung jawab pribadi penulis masing-masing.

Mulai tahun 1989 CSIS menggunakan logo baru: *Nalar Ajar Terusan Budi*. Logo berbentuk sebuah piringan cekung berukiran bola dunia yang melatarbelakangi gambaran orang tanpa busana duduk memangku buku terbuka ber-alaskan kain lampin. Tangan kiri menunjuk ke buku dan tangan kanan menunjuk ke atas menggambarkan orang yang sedang menguraikan pengetahuan yang ditimba dari buku. Ketelanjangan gambar orang di tengah piringan melambangkan keterbukaan budi -- tiadanya sikap a priori -- pada warga CSIS, seperti pada para analis umumnya, dalam kegiatan studinya. Gambar ini menunjukkan kegiatan belajar dan mengajar atau menguraikan pikiran, sebagaimana para analis CSIS melakukan studi dan menguraikan pikiran mereka kepada siapa saja yang membutuhkannya. Sedangkan bola dunia melambangkan alam jagad raya yang menjadi cakrawala dan lingkup CSIS berada dan berkarya. Kalimat *Nalar Ajar Terusan Budi* yang tertera pada lingkaran piringan adalah *surya sengkala*: cara merangkai kata dalam tradisi Jawa untuk menandai suatu tahun penting menurut peredaran matahari dan sekaligus mengemukakan makna yang terkandung dalam peristiwa yang tahunnya ditandai itu. *Nalar* menurut tradisi Jawa itu berwatak 1, *Ajar* berwatak 7, *Terusan* berwatak 9, dan *Budi* berwatak 1. Sebagaimana lazimnya sengkala dibaca dalam urutan terbalik: 1971, tahun CSIS berdiri. *Nalar Ajar Terusan Budi* juga menggambarkan alam pikiran, dan hakikat kegiatan CSIS. CSIS sebagai lembaga profesi keilmuan, yang didukung oleh kreativitas individu, pada hakikatnya mempunyai kegiatan intelektual yang bukan hanya menganalisa kebenaran tetapi juga terpenggil untuk menunaikan kewajiban sosialnya. Makna *Nalar Ajar Terusan Budi* adalah bahwa bagi CSIS, ber-nalar, belajar serta menguraikan pikiran adalah kelanjutan wajar dari budi yang arif. Logo ini dituangkan dalam wujud piringan perunggu oleh G. Sidharta.

Pemimpin Redaksi/  
Penanggung Jawab

Medelina K. Hendytio

Dewan Redaksi

M. Hadi Soesastro, J. Kristiadi, Bantarto Bandoro, Rizal Sukma, Raymond Atje, Edy Prasetyono, T.A. Legowo

Redaksi Pelaksana

Julius A. Mulyadi

Dokumentasi

Faustinus Andrea

STT

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,  
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN

1829-5908

# Analisis CSIS

Vol. 34, No. 1, Maret 2005

ISSN 1829-5908

## DAFTAR ISI

### PENGANTAR REDAKSI

2-3

### ANALISIS PERISTIWA

#### □ *Tinjauan Perkembangan Politik:*

Pemerintahan Awal Tanpa Perubahan Signifikan

*M. Sudibjo*

4-31

#### □ *Tinjauan Perkembangan Ekonomi:*

Kinerja Perekonomian Indonesia: Beberapa Sinyal Positif

*Tim Departemen Ekonomi CSIS*

32-46

### ARTIKEL

#### □ Pancasila dan Identitas Nasional Indonesia:

Perspektif Multikulturalisme dan Pendidikan Multikultural

*Azyumardi Azra*

47-59

#### □ Revolusi Teknologi, Perang Informasi, dan Kebijakan Pertahanan

*Kusnanto Anggoro*

60-79

#### □ Komisi Yudisial dan Relevansinya dengan Kekuasaan Kehakiman yang Mandiri

*Binoto Nadapdap*

80-96

#### □ Pilkada dan Prospek Demokrasi Lokal

*Gregorius Sahdan*

97-116

### DOKUMEN

#### □ Kronologi Sengketa Ambalat

117-119



## PENGANTAR REDAKSI

**B**ERAPA perkembangan ekonomi dan peristiwa politik dalam tiga bulan pertama tahun 2005 ini, mewarnai kehidupan bangsa. Selain kebijakan pemerintah menaikkan harga bahan bakar minyak (BBM) dengan alasan untuk mencukupi kekurangan APBN, peristiwa politik lainnya yang menyangkut persengketaan kawasan Ambalat di Laut Sulawesi antara Indonesia-Malaysia menjadi perhatian masyarakat Indonesia. Dinamika politik tersebut praktis mengundang pro-kontra di banyak kalangan. Kenaikan harga BBM, misalnya, yang dirasakan telah menambah beban ekonomi masyarakat kecil, kenyataannya tidak diimbangi dengan kesungguhan pemerintah dalam memberantas korupsi, menciptakan keamanan masyarakat yang lebih kondusif, penegakan hukum dan penciptaan lapangan kerja. Sementara itu, stabilitas ekonomi makro selama 2004 memperlihatkan indikator positif ke depan. Pada triwulan pertama 2004, pertumbuhan ekonomi membaik, dari 4,4 persen menjadi 6,7 persen. Dampaknya PDB tumbuh sebesar 5,1 persen. Kondisi ekonomi makro yang membaik, ekspektasi yang optimis, mulai pulihnya investasi, dan pertumbuhan ekspor yang tinggi, berada di balik relatif kuatnya pertumbuhan ekonomi di tahun 2004.

Namun demikian, paling tidak selama enam bulan terakhir bencana alam yang tak putus-putusnya menerpa bangsa kita, telah mempengaruhi sumber pendapatan ekonomi negara yang tidak sedikit. Di samping itu bencana ini selain menimbulkan kerugian harta benda juga telah mendatangkan penderitaan bagi para korban yang kehilangan keluarganya. Timbulnya bencana alam secara beruntun telah memperpanjang deretan persoalan yang dihadapi bangsa ini seperti konflik, kemiskinan, pengangguran maupun keterpurukan ekonomi dalam menghadapi persaingan global. Dalam menghadapi dan menyelesaikan semua persoalan tersebut diperlukan kesatuan dan semangat dalam berusaha. Sayangnya, sebagai bangsa yang multikultur yang memiliki berbagai keberagaman budaya, seringkali menimbulkan fragmentasi dan eksklusivitas di dalam menyatukan langkah dan memadukan pandangan di antara berbagai kelompok. *Azyumardi Azra* berpendapat bahwa meskipun keberagaman menjadi ciri khas utama masyarakat Indonesia, namun pada saat yang sama terdapat berbagai simbol, nilai, struktur di dalam kehidupan bersama, yang mengikat berbagai keragaman. Dengan memberi makna secara tepat menurut *Azyumardi*, Pancasila tetap dapat dijadikan landasan bersama bangsa dan diterima masyarakat sebagai hal yang relevan bagi perjalanan bangsa ke depan.

Identitas nasional yang kokoh juga diperlukan dalam mempertahankan kedaulatan di antara bangsa-bangsa lain. Dalam tulisannya, *Kusnanto Anggoro* menekankan perlunya penguasaan dan pengelolaan informasi dan teknologi dalam strategi pertahanan negara. Perhatian yang serius perlu diberikan pada

informasi dan teknologi karena informasi dan teknologi mempunyai kekuatan untuk mempengaruhi dan mengubah kebijakan serta dapat membentuk medan pertempuran yang berbeda dengan medan konvensional. Dalam cakupan yang lebih luas, informasi harus dimasukkan pada struktur tatanan kebijakan pertahanan dan kemudian diterjemahkan dalam strategi pertahanan.

Penegakan hukum serta keadilan yang diberikan oleh kekuasaan kehakiman menjadi faktor penting bagi pembentukan identitas nasional. Keikutsertaan masyarakat dalam mengawasi lembaga yudikatif diperlukan agar dapat membawa perubahan dan perbaikan hukum secara keseluruhan. Dalam kerangka inilah *Binoto Nadapdap* membahas arti penting. Komisi Yudisial sebagai lembaga di luar pengadilan yang bertugas melakukan kontrol terhadap lembaga yudikatif. Sebagai representasi masyarakat, Komisi Yudisial diharapkan dapat secara objektif menjalankan tugasnya, termasuk menghindarkan lembaga yudikatif dari intervensi eksekutif.

Artikel keempat dalam terbitan *Analisis CSIS* kali ini adalah tulisan *Gregorius Sahdan* yang membahas tentang pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung. Di samping untuk mendorong terwujudnya pemerintahan demokratis di tingkat lokal, pilkada dapat dipakai sebagai sarana pembelajaran politik bagi rakyat, meskipun pelaksanaannya banyak menghadapi persoalan, seperti tertutupnya peluang calon independen untuk ikut pemilihan dan kerawanan politik uang.

*Maret 2005*

**REDAKSI**



# ANALISIS PERISTIWA

## TINJAUAN PERKEMBANGAN POLITIK

### Pemerintahan Awal Tanpa Perubahan Signifikan

*M. Sudibjo*

#### PENDAHULUAN

**S**ELAIN bencana alam dan kecelakaan yang susul-menyusul dengan korban yang luar biasa besarnya, tiga bulan pertama tahun 2005 ini setidaknya juga ditandai oleh enam masalah sosial politik. Ketepatan mengatasi masalah itu dapat menjadi panjatan perubahan yang lebih baik. Tetapi sebaliknya, kekurangtepatan mengatasi masalah itu dapat mendorong terjadinya peningkatan suhu politik di dalam negeri. Indikasi ke arah itu telah nampak antara lain dalam wujud unjuk rasa untuk menunjukkan ketidakpercayaan pada pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono – Wakil Presiden Jusuf Kalla. Enam masalah tersebut adalah:

1. Banyaknya penyimakan masyarakat atas hasil kerja awal (sekitar seratus hari) pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono Wakil Presiden Jusuf Kalla, baik melalui

media cetak maupun media elektronika, yang menunjukkan bahwa hasil karya pemerintah tidak sepadan dengan janji-janji yang pernah diucapkan. Sulit untuk mengatakan bahwa pemerintah mampu memenuhi target atau programnya, baik dalam pemberantasan KKN, penegakan hukum, maupun peningkatan penyediaan lapangan kerja ataupun pengurangan pengangguran.

2. Dampak kebijakan kenaikan harga BBM (yang mulai berlaku 1 Maret 2005), yang menempatkan pemerintah pada kedudukan yang dilematis. Di satu pihak pemerintah butuh dana untuk menutupi kekurangan APBN, namun di pihak lain kebijakan itu selain menambah beban masyarakat juga mendapat tentangan-tentangan, baik dari masyarakat maupun DPR. Taruhan besar dipikul oleh pemerintah sekarang ini. Unjuk rasa menentang kebijakan itu telah dan sedang ber-

langsung di banyak kota, dan apakah hal itu akan bermuara pada *impeachment*, kiranya masih banyak faktor yang akan mempengaruhinya.

3. Proses demokrasi di DPR. Kebijakan menaikkan harga BBM itu telah ikut pula mempengaruhi proses demokrasi, khususnya di dalam gedung DPR. Kericuhan dalam Rapat Paripurna DPR kembali dipertanyakan oleh masyarakat, sejauh mana misi yang diemban oleh mereka yang mengaku sebagai wakil rakyat itu. Masih adakah etika berdemokrasi di kalangan wakil rakyat itu? Perbedaan harus diakui, tetapi sopan-santun dalam berpolitik kiranya pantas dimiliki oleh para anggota parlemen sebagai cermin kedewasaan politik mereka.
4. Persengketaan kawasan Ambalat di Laut Sulawesi antara Indonesia dan Malaysia terasa begitu tidak menguntungkan pihak Indonesia sekarang ini. Selain masalah TKI ilegal di Malaysia, dan situasi di dalam negeri yang masih carut-marut, termasuk sejauh mana kesiapan diplomasi dan kesiagaan angkatan perang Indonesia, Indonesia perlu bekerja keras untuk memenangkan persengketaan ini.
5. Konsolidasi partai politik semakin menambah hangatnya suhu politik di dalam negeri. Perebutan pimpinan tertinggi partai di antara para tokoh dan elite partai, serta tuntutan suksesi ikut mewarnai kehidupan politik di awal tahun 2005 ini.

6. Persiapan pilkada, yang penyelenggaraannya sendiri baru akan dilaksanakan bulan Juni 2005, telah pula mendapatkan banyak tanggapan masyarakat. Dengan segala kekurangannya, baik karena kurangnya usaha sosialisasi peraturan perundangan yang dibutuhkan maupun kurangnya persiapan daerah itu sendiri, pilkada dengan sistem pemilihan langsung nampaknya tetap akan diselenggarakan karena telah menjadi komitmen sebagai usaha untuk meningkatkan proses demokrasi. Kekhawatiran tidak dapat dihindari, selain baru pertama kali diselenggarakan, kemungkinan politik uang sangat terbuka lebar.

Hasil awal pemerintahan pasangan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono – Wakil Presiden Jusuf Kalla sedikit banyak justru telah menurunkan popularitas Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Kemerosotan popularitas itu ada kecenderungan semakin menurun dengan keluarnya kebijakan menaikkan harga BBM. Apalagi Presiden menyatakan tidak takut popularitasnya menurun (*I don't care with my popularity*). Penurunan popularitas itu dalam batas tertentu dapat mengurangi dukungan dan kepercayaan pada pemerintah. Padahal dukungan dan kepercayaan sangat dibutuhkan pemerintah untuk mempercepat stabilitas nasional. Situasi ini akan semakin terasa berat bila diplomasi dalam persengketaan wilayah Ambalat di Laut Sulawesi gagal dimenangkan Indonesia.



## AWAL PEMERINTAHAN, ANTARA JANJI DAN KETIDAKMAMPUAN

Sebenarnya sulit dipercaya kalau bekerja selama 100 hari dalam keadaan yang serba carut-marut seperti sekarang ini, apalagi dukungan birokrasi belum banyak dapat diharapkan, mampu menghasilkan buah seperti yang dijanjikan ketika Susilo Bambang Yudhoyono dilantik sebagai Presiden bulan November 2004. Di samping itu pemerintah pasca reformasi tidak lagi dibekali dengan semacam Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai penuntun arah pembangunan. Sekarang perencanaan dibuat sepenuhnya oleh setiap pemerintah baru. Ini memerlukan penyesuaian, apalagi sebagian besar menteri Kabinet Indonesia Bersatu adalah muka-muka baru, yang perlu waktu untuk mengetahui dan mendalami persoalan departemennya, termasuk menyusun program kerja, tidak terkecuali program kerja 100 hari. Hal ini merupakan kendala-kendala awal dalam pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Wakil Presiden Jusuf Kalla. Tetapi persoalannya adalah Presiden sendiri yang janji, dan rakyat yang telah lama menderita menagih janji itu.

Prioritas agenda 100 hari itu antara lain mencakup: mewujudkan Indonesia yang aman dan adil; mewujudkan Indonesia yang adil dan demokratis; serta mewujudkan Indonesia yang lebih sejahtera. Mewujudkan Indonesia yang aman dan demokratis dijabarkan sebagai penyelesaian ma-

salah konflik, penanggulangan terorisme, dan penanggulangan aksi ilegal. Mewujudkan Indonesia yang adil dan demokratis dijabarkan dengan penguatan institusi Kejaksaan Agung, penyelesaian kasus-kasus korupsi, dan melanjutkan reformasi birokrasi. Sedangkan mewujudkan Indonesia yang lebih sejahtera ditempuh melalui perbaikan iklim investasi, menjaga stabilitas ekonomi makro, meningkatkan kesejahteraan rakyat, dan penanggulangan kemiskinan.

Tetapi sekitar seratus hari itu, belum tampak perkembangan yang signifikan atas program yang telah digariskan itu, termasuk juga dalam perbaikan kehidupan rakyat. Justru sebaliknya, ada indikasi peningkatan jumlah penduduk miskin setelah harga BBM naik. Masyarakat bawah tidak berdaya membebaskan diri dari sistem sosial yang korup yang telah tertanam sejak lama. Pemegang roda pemerintahan dari pusat hingga daerah yang seharusnya segera turun tangan membebaskan kaum miskin, justru terperangkap sendiri ke dalam sistem sosial yang korup itu. Faktor kinerja para menteri, khususnya menteri bidang ekonomi, yang buruk sangat mempengaruhi pelaksanaan program pemerintahan itu.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Para pengamat ekonomi yang tergabung dalam Tim Indonesia Bangkit menilai buruk kinerja menteri-menteri perekonomian dalam Kabinet Indonesia Bersatu. Mereka memberi nilai F atau gagal (*failure*) kepada Menko Perekonomian Aburizal Bakrie, yang dianggap tidak mampu mengkoordinasi menteri-menteri ekonomi yang ada di bawahnya. Baca harian *Kompas*, 3 Februari 2005.



Banyaknya kritik, termasuk yang dimuat dalam media-media cetak, dapat dinilai sebagai wujud kepedulian masyarakat akan Indonesia yang lebih baik. Persoalannya adalah seberapa jauh pemerintah mendengarkan masukan itu, yang kemudian ditindaklanjuti dengan langkah nyata mengatasi kesulitan kehidupan rakyat. Namun kritik-kritik itu justru ditanggapi secara emosional dengan menyatakan bahwa "Pemerintah tidak buta dan tuli" Memang pernyataan itu masih dapat diperdebatkan, antara marah, benar-benar mendengarkan, atau pura-pura saja. Tetapi kalau pemerintah tetap ngotot mempergunakan data jumlah orang miskin yang tidak sah sebagai patokan bantuan kompensasi BBM sebagaimana dijelaskan oleh Sekretaris Kabinet, dapat dinilai bahwa pemerintah itu "buta dan tuli" (Mubyarto, 2005). Kunjungan pejabat-pejabat pemerintah, termasuk Presiden sendiri, ke daerah-daerah, baru sebatas menunjukkan keterharuan, kalau tidak mau disebut hanya sebagai kamufase; belum ditindaklanjuti dengan langkah nyata yang terencana. Di samping itu, ucapan-ucapan pejabat-pejabat pemerintah, seperti bencana gempa bumi di Nias hanya ditetapkan sebagai bencana daerah, atau peninjauan ke daerah bencana tetapi tidak sampai ke tempat bencana (rencana ke Lembata tetapi hanya sampai di Kupang), dapat semakin mengurangi kepercayaan rakyat kepada pemerintah.<sup>2</sup>

Kerja yang belum banyak hasilnya itu, juga disebabkan oleh kompleks dan rumitnya masalah, mekanisme yang tidak jelas, serta kurangnya dukungan birokrasi yang seharusnya menjadi pelopor pembangunan di negara-negara berkembang. Kepedulian kalangan birokrasi atas perbaikan kehidupan masyarakat dirasakan terlalu kecil, karena mereka sibuk dengan kepentingannya sendiri-sendiri. Memang belum dapat dikatakan bahwa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono tidak mendapat dukungan dari para pejabat eselon satu. Tetapi rencana Presiden untuk segera mengganti pejabat-pejabat eselon satu itu memberikan indikasi bahwa hal-hal yang dikhawatirkan itu ada. Memang dulu ada isu bahwa sebelum lengser karena kalah dalam pemilu Presiden 2004, Presiden Megawati akan mengganti para pejabat eselon I, termasuk memberhentikan Panglima TNI yang lama dan mengangkat Panglima TNI yang baru. Benarkah lemahnya dukungan itu merupakan faktor utama kurang berhasilnya pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono? Kiranya hal itu masih perlu penelitian yang mendalam. Tetapi kalau bertitik tolak pada besar dan meratanya korupsi dalam jajaran eksekutif dan legislatif, bahkan yudikatif, indikasi itu sangat kuat. Demikian pula permintaan Presiden pada peresmian pemasukan Surat Pemberitahuan Tahunan (SPT) Ta-

---

<sup>2</sup>Baca harian *Suara Karya*, 12 Februari 2005. Menurut ekonom Sri Edi Swasono, Presiden Sussilo Bambang Yudhoyono telah

---

menegur beberapa menteri, termasuk Menko Perekonomian, yang berbicara kepada publik tidak sesuai dengan apa yang disampaikan oleh Presiden.



hun Pajak 2004 di Istana Negara, tanggal 24 Januari 2005, "agar jajaran pemerintah menghapuskan kesan birokrasi yang rumit dan bertele-tele," (*Business News*, 26 Januari 2005) memberikan petunjuk kurangnya pengabdian kalangan birokrasi yang berpengaruh pada kualitas dan produktivitas kerja.

Pemerintahan sekarang ini menunjukkan sebuah gambaran betapa sulitnya mengelola politik negara. Penyidikan secara lebih mendalam menunjukkan bahwa aneka ketidakmudahan yang dihadapi pemerintah itu lebih disebabkan oleh internal mereka sendiri daripada faktor luar, seperti model pengelolaan birokrasi yang tidak efektif, yang antara lain nampak dalam hubungan kerja Presiden dan Wakil Presiden, yang sering diwarnai manuver politik dari masing-masing pihak, koordinasi yang lemah (tidak kompak) antara menteri-menteri, dan konsolidasi koalisi politik yang tidak kuat (Hasyim, 2005).

Pemberantasan KKN juga belum menunjukkan hasil. Justru yang kelihatan adalah kurangnya kesungguhan dari pemerintah sendiri untuk melakukan tindakan tegas, meskipun Presiden telah mengeluarkan Instruksi Presiden No. 5/2004.<sup>3</sup> Indonesia tetap

merupakan salah satu negara terkorup di dunia.<sup>4</sup> Melihat kenyataan itu, tampaknya tidak berlebihan jika dikatakan bahwa upaya pemberantasan korupsi di negeri ini hanya merupakan mitos daripada realitas (Helmy, 2005). Pernyataan Presiden ketika bertemu para Gubernur, bahwa pemerintah memfokuskan usaha-usaha anti-korupsinya pada pencegahan korupsi di masa depan daripada mengurus kasus-kasus korupsi yang terjadi di masa lalu itu dapat dijadikan indikasi bahwa kasus-kasus korupsi di masa lalu akan didiamkan saja. Belum lagi dengan diberlakukannya asas retroaktif.

Pemberantasan korupsi seharusnya mendapat tempat yang utama dalam urutan prioritas kebijakan pemerintah karena masalah itu berkaitan erat dengan segala macam persoalan dalam rangkaian sebab-akibat yang rumit. Tetapi pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, baik dalam lembaga eksekutif, legislatif, maupun yudikatif, semakin menunjukkan tiada-

---

dan bupati/walikota di seluruh Indonesia untuk melakukan akselerasi dalam pemberantasan korupsi.

---

<sup>3</sup> Dalam Instruksi Presiden No. 5/2004 itu, Presiden antara lain memerintahkan kepada: (a) Menko Perekonomian; (b) Menteri Keuangan; (c) Menteri Negara Perencanaan Pembangunan/Kepala Bappenas; (d) Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara; (e) Menteri Hukum dan HAM; (f) Mendiknas; (g) Menteri Negara Komunikasi dan Informasi; (h) Jaksa Agung; (i) Kapolri; serta (j) gubernur

<sup>4</sup> Hasil penelitian *Transparency Internasional Indonesia* (TII) tahun 2004 menempatkan Indonesia di peringkat kelima negara terkorup di dunia, naik satu strip dari peringkat keenam pada tahun 2003. Rilis beberapa lembaga sejenis seperti *Political and Economic Risk Consultancy* (PERC), *International Country Risk Guide Index* (ICRGI), maupun lembaga domestik, seperti *Indonesian Corruption Watch* (ICW), juga menunjukkan kesimpulan yang sama bahwa Indonesia adalah salah satu negara terkorup di jagat raya.



nya niat yang sungguh-sungguh untuk menanggulangi korupsi yang menjadi penyakit dan "membudaya" dalam kehidupan bangsa selama bertahun-tahun. Sebaliknya ada indikasi kuat melemahnya niat, kemauan, serta mungkin rasa percaya diri, karena merasa kurangnya kemampuan mengatasi masalah yang maha berat dan kompleks. Jika demikian, cita-cita untuk mewujudkan masyarakat yang aman, adil, dan sejahtera semakin jauh dari kehidupan bangsa (Djiwandono, 2005).

Justru di tengah desakan melakukan percepatan pemberantasan korupsi dan tuntutan publik untuk segera melakukan penindakan terhadap para koruptor, ada sinyal kuat yang berjalan ke arah yang berlawanan. Misalnya, sementara anggota DPR justru membuat sinyalemen adanya politisasi penegakan hukum hingga berbuntut kisruh pada rapat dengar pendapat antara DPR dan Kejaksaan Agung, justru Mahkamah Konstitusi (MK) sebagai salah satu lembaga tinggi negara telah dituding tidak membangun atmosfir yang kondusif bagi pemberantasan korupsi, dan jajak pendapat persepsi korupsi mengindikasikan korupsi masih merajalela di berbagai wilayah. Ada indikasi, kian sulit memberantas korupsi, karena lembaga Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yang dibuat untuk memberantas korupsi menjadi kian tidak berdaya karena tidak mampu menjangkau kasus korupsi sebelum KPK dibentuk. Sementara itu, fakta adanya korupsi di pemerintahan daerah dan beberapa

lembaga pelayanan publik kian endemis, sistemis, dan meluas (Widjojanto, 2005).

Korupsi di Indonesia telah dihidupkan dan dibesarkan oleh sekurangnya empat mitos yang keberadaannya secara diam-diam diimani dan diamini sebagai sebuah "kebenaran" (Helmy, 2005). *Pertama*, barang siapa hidup jujur pasti akan hancur. Di negeri para maling, kejujuran sudah menjadi barang aneh sekaligus langka. Orang yang jujur tak ubahnya seperti menggenggam bara api. *Kedua*, korupsi adalah seni. Ungkapan ini persis seperti yang pernah dilontarkan oleh Bung Hatta, "Korupsi sudah menjadi seni dan bagian hidup bangsa." Ketika korupsi dianggap seni, maka nilai kejujuran dianggap sebagai tidak ber-seni, tidak indah, monoton, alias membosankan. *Ketiga*, korupsi adalah simbol kecerdasan. Kecerdasan seorang kepala dinas dalam kantor pemerintahan, misalnya, sering diukur dengan: (1) sejauh mana dia mampu menggunakan kecerdasannya untuk membocorkan uang negara sebanyak-banyaknya; (2) mampu menghabiskan sisa anggaran sebelum tutup tahun; (3) menyusun anggaran fiktif atau *mark up* proyek tertentu; dan (4) menggunakan *link* kekuasaannya untuk kelancaran korupsinya. Kenyataannya, hampir semua koruptor kelas kakap adalah orang-orang cerdas yang tidak tersentuh jerat hukum; *Keempat*, mitos *aji mumpung*. Mitos ini umumnya berlaku bagi siapa saja yang sedang menggenggam kekuasaan.



Penegakan hukum juga masih memprihatinkan.<sup>5</sup> Ketidakpastian hukum ini, selain berpengaruh pada pelaksanaan pemberantasan KKN, termasuk pengadilan atas mereka yang tersangkut KKN, juga telah menjadi salah satu faktor menghambatnya investor asing dari Indonesia, seperti dari Batam. Sering kita dengar ancaman dari pihak berwajib, termasuk pemerintah untuk menindak tegas para pelanggar hukum. Tetapi sangat disayangkan bila yang muncul hanya sekedar ancaman atau gertakan. Kenyataannya, bila ada, sangat kecil, tidak pernah ada tindakan tegas yang sesungguhnya terjadi, dan hanya di media masa saja para pejabat kelihatan galak. Sampai hari ini, belum terlihat tindakan yang tegas dan sesungguhnya terhadap para pelanggar hukum, termasuk KKN kelas kakap. Berbagai pernyataan tindakan tegas yang terus dilontarkan, tetapi tidak pernah diikuti dengan tindakan nyata, hanya akan memberikan dam-

---

<sup>5</sup> Menanggapi kritik-kritik atas kegagalan pemerintah dalam memberantas korupsi, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menegaskan, jangan segera memvonis pemerintah gagal. Upaya penegakan dan pencegahan hukum serta tindak pidana korupsi yang sekarang dilakukan oleh Kejaksaan Agung, Kepolisian Republik Indonesia, dan Komisi Pemberantasan Korupsi sudah berada di jalur yang benar. Bahkan, hasilnya sudah mulai terlihat, yaitu adanya penurunan tindak pidana korupsi, baik di pusat maupun daerah. Kalau ada upaya penegakan yang belum dapat dilakukan, jangan segera memvonis bahwa pemerintah gagal dalam menjalankan upaya penegakan hukum. Baca harian *Kompas*, 28 Januari 2005.

pak yang kurang baik. *Pertama*, terhadap kesungguhan untuk menegakkan hukum. Apakah benar kita akan memasuki era baru yang akan menjadikan hukum sebagai panglima atau seperti dulu hukum hanya sekedar omong kosong dan bahkan kemudian menjadi ajang pemerasan. *Kedua*, dan ini yang jauh lebih ditakutkan, hal itu hanya menimbulkan ketakutan bagi kalangan dunia usaha. Kita percaya ketegasan pemerintah dalam menegakkan hukum tidak akan bertentangan dengan minat orang untuk melakukan investasi. Tetapi, jika hukum itu sekedar sebagai komoditas politik dan hanya ramai dibicarakan di media massa, hal itu akan berdampak buruk atas dunia usaha, karena yang lebih banyak muncul adalah wacana yang hanya merugikan nama baik orang. Yang sangat relevan saat ini adalah, janganlah orang diizinkan berlama-lama dalam ketidakpastian. Bila memang terbukti bersalah ajukanlah ke pengadilan agar dijatuhi hukuman seadil-adilnya. Tetapi bila tidak ditemukan bukti, atau tidak bersalah, berilah kebebasan kepada mereka untuk melanjutkan kegiatannya. Betapa pentingnya kita serius dalam penegakan hukum. Bila hukum bisa diterapkan secara tegas dan adil, dia akan memberikan kepastian dan membangun kepercayaan bagi semua pihak, termasuk dunia usaha. Sebaliknya bila tidak, hal itu akan menjadi bumerang karena kita akan kehilangan kepercayaan (Tajuk Rencana *Kompas*, 1 Desember 2004).



## DAMPAK POLITIS AKIBAT KEBIJAKAN KENAIKAN HARGA BBM

Meskipun belum mendapatkan persetujuan dari DPR, pemerintah tetap menaikkan harga BBM. Keputusan ini mulai diberlakukan sejak 1 Maret 2005. Seperti biasanya, selain dampak ekonomis, dampak sosial politik lebih nampak di permukaan. Kebijakan pemerintah itu telah menimbulkan gejolak di masyarakat maupun ketegangan antara pemerintah dan masyarakat, yang nampak antara lain dengan begitu banyaknya tulisan menentang kebijakan kenaikan harga BBM, maupun unjuk rasa yang diwakili oleh para mahasiswa dan LSM. Ketegangan juga terjadi antara pemerintah dan DPR, maupun antara fraksi-fraksi.

Selain dinilai akan menambah beban masyarakat kecil, kecaman bahkan penolakan atas kebijakan menaikkan harga BBM itu antara lain juga disebabkan oleh citra dan kerja pemerintah selama ini yang tidak baik. Lain halnya, kalau dalam seratus hari pemerintahan duet Susilo Bambang Yudhoyono – Jusuf Kalla secara sungguh-sungguh memberantas korupsi, menciptakan lapangan kerja, menciptakan keamanan yang nyata, dan berusaha menegakkan hukum secara adil, kebijakan menaikkan harga BBM kiranya akan didukung, setidaknya dipahami oleh masyarakat.

Pemerintah juga dinilai masih kurang transparan di samping tidak pernah secara tegas membeberkan apa-

lagi memberantas korupsi di Pertamina. Terkait dalam hal ini, tampak bahwa kebijakan menaikkan harga BBM itu tidak diikuti dengan perencanaan yang matang, sepertinya serampangan saja. Tanpa pedoman GBHN, maka seharusnya setiap rencana kerja, termasuk kebijakan menaikkan harga BBM, disiapkan secara matang, sehingga tidak terkesan menggampangkan masalah. Justru yang nampak sekarang ini adalah sebaliknya. Selain arogan, ucapan beberapa pejabat, termasuk menteri, mencerminkan adanya sikap menggampangkan masalah, seperti pernyataan Menko Perekonomian saat pemerintah menaikkan harga gas elpiji beberapa waktu yang lalu, "kalau tidak kuat beli elpiji, ya tidak usah membeli gas" Demikian juga pernyataan Wakil Presiden bahwa pemerintah telah memiliki komitmen dengan 30 BEM (Badan Eksekutif Mahasiswa) se-Indonesia untuk terlibat *monitoring* program kompensasi, yang dapat diartikan bahwa mahasiswa sebagai pelopor unjuk rasa akan diam saja. Tetapi yang terjadi adalah sebaliknya, hampir seluruh BEM di Indonesia menolak kenaikan harga BBM. Dengan menaikkan harga BBM itu, pemerintah dapat dianggap *mencla-mencle*, sebab waktu kampanye dulu Susilo Bambang Yudhoyono berjanji tidak akan menaikkan harga BBM.

Di samping itu, pernyataan Sekretaris Kabinet tentang pendidikan gratis yang tidak dikoordinasikan terlebih dulu dengan instansi teknis, sehingga sulit untuk dilaksanakan, ju-



ga dapat dijadikan cermin budaya kerja birokrasi pemerintahan yang belum dilandasi perencanaan yang matang. Berdalih merespons dinamika masyarakat, pejabat di lingkungan Presiden akhirnya cenderung membuat pernyataan populis yang belum tentu dapat dijabarkan oleh instansi teknis di lapangan.<sup>6</sup> Pernyataan Sekretaris Kabinet tentang konsep pendidikan gratis itu tidak dapat segera dilaksanakan, karena data yang terlampir dalam pernyataan Sekretaris Kabinet yang membebaskan 9,6 juta siswa miskin jenjang SD–SLTA dengan alokasi dananya Rp. 5,6 triliun yang bersumber dari kompensasi pengurangan subsidi BBM itu mengandung kerancuan dalam perhitungan. Menurut Bappenas dan Depdiknas, anak usia SD (7-15 tahun) totalnya 28 juta, dan bila digratiskan dananya mencapai Rp. 28 triliun. Oleh sebab itu harus ada penegasan dari Sekretaris Kabinet, siapa saja sasaran pendidikan gratis dan dari mana mendapatkan tambahan dana. Sementara itu, penegasan bahwa dana kompensasi tersebut hanya berlaku satu tahun, telah pula menimbulkan pertanyaan bagaimana selanjutnya.

Kebijakan menaikkan harga BBM ternyata juga tidak segera diikuti dengan kebijakan lain pada bidang yang langsung terkena dampak kenaikan

harga BBM, seperti kenaikan tarif angkutan. Kerja pemerintah yang lambat telah menimbulkan situasi yang tidak menentu, yang berdampak pada keresahan masyarakat, lebih-lebih beberapa hari setelah kebijakan itu diumumkan, karena kenaikan tarif angkutan darat sangat beragam dari 10 sampai dengan 50 persen.

Dinamis dan beragamnya aliansi politik DPR periode 2004–2009 menyebabkan isu BBM yang amat populis itu menjelma menjadi dagangan politik yang layak “goreng” dalam bursa saham politik di Tanah Air (Indrajaya, 2005). Panjang<sup>7</sup> dan alotnya

<sup>7</sup> Panjang dan alotnya pembahasan di DPR dapat dilihat dari proses ini: (1) 22 Februari 2005, pertemuan konsultasi antara Menkeu dan Komisi XI DPR. Komisi XI DPR sepakat sebagai pilihan terakhir setelah audit produksi BBM; (2) 23 Februari 2005, pertemuan konsultasi antara Menkeu dan Panitia Anggaran DPR. Sebagian besar anggota Panitia Anggaran menolak karena pemerintah belum mengaudit Pertamina; (3) 24 Februari 2005, pertemuan antara Menkeu dan Komisi VII DPR. Komisi VII keberatan karena pemerintah belum siap atasi dampaknya; (4) Pemerintah mengeluarkan Peraturan Presiden No. 22/2005 tentang kenaikan harga BBM; (5) 1 Maret 2005, FPDIP dan FKB mendesak kepada Ketua DPR Agung Laksono untuk menggelar Rapat Paripurna DPR. Tetapi Agung Laksono meminta agar hal itu dibahas dulu di Rapat Bamus; (6) 3 Maret 2005, Rapat Bamus *deadlock*, dialihkan ke Rapat Konsultasi Pimpinan Fraksi. FPDIP, FKB, FPDS, FPBR, FBPD setuju Bamus menjadwalkan Rapat Paripurna BBM. FPG, FPD, FPKS, dan FPPP menolak Bamus menjadwalkan Rapat paripurna dengan alasan prosedur. FPAN bersikap netral. Sebanyak 31 anggota DPR (FPDIP, FKB, FPDS, FPAN, FBR, FPPP, dan FBPD) ajukan hak angket BBM; (7) 5 Maret 2005 BEM se-Jabotabek mendesak pimpinan

<sup>6</sup> Baca pendapat Guru Besar Administrasi Publik Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, Prof. Dr. Miftah Toha, dan dosen Administrasi Publik Universitas Indonesia, Jakarta, Dr. Eko Prasajo, dalam harian *Kompas*, 19 Maret 2005.



pembahasan di DPR mengundang pertanyaan, ada apa di balik itu semua? Betulkah DPR mau menghilangkan kesannya sebagai tukang stempel, yang betul-betul sebagai pembela rakyat. Setidaknya terdapat empat motivasi politik atas naiknya harga BBM: (1) anggota DPR (fraksi-fraksi) memang betul-betul ingin menurunkan harga BBM, kembali seperti sebelum 1 Maret 2005; (2) anggota DPR (fraksi-fraksi) ingin mendelegitimasi pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono di mata rakyat,

yang disusul dengan isu pemberhentian presiden (*impeachment*); dan (3) anggota DPR (fraksi-fraksi) memakai isu kenaikan BBM sebagai strategi menarik simpati rakyat, mencari keuntungan untuk dirinya saja. Dengan menolak kenaikan harga BBM, fraksi-fraksi di DPR ingin menunjukkan bahwa mereka seakan-akan peduli atas penderitaan rakyat. Ini sangat bermanfaat untuk Pemilu 2009 (Indrayana, 2005); dan (4) menerima kebijakan menaikkan harga BBM.

Bertitik tolak pada Rapat Paripurna DPR tanggal 21 Maret 2005, yang menyepakati opsi kelima, yakni DPR berpendapat, pemerintah perlu meninjau kembali Peraturan Presiden No. 22/2005 melalui pembahasan APBN Perubahan 2005 bersama DPR<sup>8</sup> itu, pada dasarnya DPR tidak menolak kenaikan harga BBM. Ini dapat diartikan, motivasi keempat adalah yang terbesar. Rincian hasil *voting* terbuka adalah sebagai berikut: opsi pertama = 0; opsi kedua = 0; opsi ketiga = 0; opsi keempat = 56 (PAN dan PDS);

DPR untuk menggelar Rapat Paripurna Luar Biasa BBM; (8) 7 Maret 2005, Rapat Konsultasi Pimpinan DPR, Fraksi, dan Komisi, kembali *deadlock* (FPDIP, FKB, FPBR, FPDS, dan FPAN menginginkan soal BBM dibawa ke Rapat Paripurna; (9) 12 Maret 2005, Rapat Konsultasi Pimpinan DPR, Fraksi, dan Komisi, didapat keputusan kompromi. Rapat Konsultasi dengan Presiden disepakati, tanggal 14 Maret 2005, dan Rapat Paripurna, tanggal 15 Maret 2005; (10) 13 Maret 2005, Lima fraksi di DPR (FPDIP, FKB, FPDS, FPAN, dan FPBR) meminta Presiden membatalkan kenaikan harga BBM; (11) 14 Maret 2005, Rapat Konsultasi dengan Presiden. FPDIP, FKB, FPDS, dan FPKS, menolak kenaikan BBM, sedangkan FPG, FPD, FBPD memahami pemerintah, dan FPAN, FPBR, FPPP tidak tegas; (12) 15 Maret 2005, Rapat Paripurna DPR. FPDIP, FKB, FPDS, FPAN, FPKS, meminta Peraturan Presiden tentang BBM ditinjau ulang. FBPD memahami; FPG, FPPP minta dibicarakan kembali di Panitia Anggaran; (13) 16 Maret 2005, lobi pimpinan fraksi, FPDIP, FKB, FPDS menginginkan Rapat Paripurna untuk melakukan *voting* dengan opsi setuju atau menolak kenaikan harga BBM. Sedangkan opsi FPD, FPG, FPKS, FPPP, FPAN, FPBR: (a) dikembalikan ke Komisi VII, XI, Panitia Anggaran; (b) Rapat Paripurna ambil sikap soal BBM; (14) 16 Maret 2005, Rapat Paripurna ricuh, gagal ambil keputusan.

<sup>8</sup> Rapat Paripurna DPR tanggal 21 Maret 2005 mengadakan *voting* terbuka mengenai lima opsi yaitu: (a) DPR menyerahkan pembahasan kenaikan harga BBM kepada alat kelengkapan DPR, yaitu Komisi VII, XI, dan Panitia Anggaran; (b) DPR menolak kenaikan harga BBM; (c) DPR menolak memahami keputusan pemerintah menaikkan harga BBM; (d) DPR menolak Peraturan Presiden No. 22/2005 tentang pencabutan Subsidi BBM dan memberi kesempatan kepada pemerintah untuk membahas ulang melalui alat kelengkapan DPR; (e) DPR berpendapat, pemerintah perlu meninjau kembali Peraturan Presiden No. 22/2005 melalui pembahasan APBN Perubahan 2005 bersama DPR.



opsi kelima = 297 (PG, PPP, PD, PKS, BPD, PBR); PDIP *walk out*, sedangkan PKB tidak menghadiri rapat. Oleh sebab itu, sangat terbuka kemungkinan bahwa lamanya rapat-rapat dan konsultasi-konsultasi itu hanyalah taktik untuk mengulur-ulur waktu saja, agar DPR dianggap sebagai pembela rakyat, tetapi kenyataan DPR bukan pembela rakyat. Oleh sebab itu tidak aneh bila ada BEM yang menyatakan bahwa DPR adalah pengkhianat. DPR bukan Dewan Perwakilan Rakyat melainkan Dewan Pengkhianat Rakyat.

Unjuk rasa di banyak kota, termasuk ke Istana Negara dan ke rumah kediaman Wakil Presiden Jusuf Kalla, yang dipelopori oleh para mahasiswa dan LSM itu sebenarnya telah terjadi sejak beberapa bulan sebelum kebijakan kenaikan harga BBM itu diumumkan. Dengan berbagai alasan, unjuk rasa itu menolak kebijakan kenaikan harga BBM itu. Apakah unjuk rasa itu telah mengarah kepada usaha *impeachment* atau menjatuhkan pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, secara meluas belum nampak. Tetapi dalam skala kecil sudah nampak, seperti pernyataan mosi tidak percaya kepada pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, tanggal 16 Maret, dan tanggal 21 Maret 2005. Bahkan di Makassar, tanggal 22 Desember 2004, para mahasiswa membakar foto-foto Presiden dan Wakil Presiden. Unjuk rasa mahasiswa itu juga mengecam DPR karena DPR dinilai bukan lagi sebagai penyalur aspirasi rakyat. Proses dua minggu pembahasan tentang kebijak-

an kenaikan harga BBM hanya merupakan *deal* politik. DPR bukan lagi Dewan Perwakilan Rakyat, melainkan Dewan Pengkhianatan Rakyat. DPR telah mengkhianati rakyat.<sup>9</sup>

Pernyataan Sekretaris Kabinet Sudi Silalahi, tanggal 17 Maret 2005, secara tersirat juga mengakui adanya gerakan yang menggoyang Presiden. Pada kesempatan itu Sekretaris Kabinet Sudi Silalahi mengatakan antara lain, "adanya gejolak atas reaksi kebijakan pemerintah itu mungkin sudah ada yang mengarah pada hal-hal di luar konteks, apakah soal dana kompensasi sosialnya, atau kenaikan harga BBM-nya. Kalau melihat hal ini, kami merasakan ada hal yang memang kurang proporsional. Sejauh tuntutan mereka untuk bagaimana dana kompensasi itu dapat disalurkan pada sasaran dan jumlah yang tepat, barangkali itu bagian yang akan kami respons. Tetapi bila tujuannya untuk berupaya agar pemerintah jatuh atau bagaimana, ya tunggu dulu. Kita punya sistem dan punya siklus pergantian. Kalau memang mau menjatuhkan pemerintah, ya nanti tahun 2009, bukan sekarang."<sup>10</sup>

Satu masalah lain yang menarik perhatian adalah iklan Freedom Institute di harian *Kompas*, tanggal 26 Februari 2005, yang intinya "kaum intelektual mendukung kebijakan menaik-

<sup>9</sup> Baca pernyataan perwakilan BEM se-Jabotabek dan KAMMI, di harian *Kompas*, 22 Maret 2005.

<sup>10</sup> Baca pernyataan Sekretaris Kabinet Sudi Silalahi di harian *Kompas*, 17 Maret 2005.



kan harga BBM". Iklan ini mendapat tentangan keras dari para intelektual lainnya. Iklan semacam ini baru pertama kali terjadi di Indonesia. Memang hak seseorang untuk menyatakan pendapatnya, tetapi karena nama-nama yang tercantum dalam iklan itu ada nama-nama intelektual yang tinggi kredibilitasnya, maka pertanyaannya, "betulkah mereka itu setuju dengan iklan itu, atautkah nama mereka dicatut"? Iklan itu amat disayangkan karena dapat dibaca sebagai bentuk penelikan proses demokrasi. Publik seolah didikte oleh sekelompok orang yang memiliki akses media; satu hal yang semestinya diharamkan dalam era demokrasi (Surono, 2005). Iklan Freedom Institute itu memudahkan aroma selingkuh merebak ke publik. Lepas dari kemungkinan selingkuh atau tidak, iklan itu menunjukkan carut-marutnya proses pembuatan kebijakan yang terlalu bertumpu pada pandangan sepihak pemerintah, sekaligus menunjukkan bagaimana kaum intelektual kikuk saat berhadapan dengan sumber-sumber kekuasaan yang berasal dari birokrasi dan pemilik modal (Amir, 2005).

## PROSES DEMOKRASI MEMBU- TUHKAN ETIKA DEMOKRASI

Rapat Paripurna DPR RI, tanggal 16 Maret 2005, yang sebenarnya untuk mengambil keputusan tentang sikap DPR atas kebijakan pemerintah yang menaikkan harga BBM, justru berakhir dengan kericuhan. Kericuhan itu terjadi ketika akan dilakukan *voting*.

Saat itu sejumlah anggota DPR dari F-PDIP, antara lain Aria Bima (Jateng V) dan Mangara Siahaan (Jabar I) mendatangi meja pimpinan sidang. Mereka memprotes Ketua DPR RI, Agung Laksono, yang terkesan tidak netral karena terlalu cepat mengetuk palu sidang mengesahkan materi *voting* hasil rapat konsultasi pimpinan DPR dan pimpinan fraksi, tanpa menghiraukan suara anggota dewan yang lain. Bagi F-PDIP, materi *voting* tersebut merupakan usaha mengulur-ulur waktu, karena tidak sesuai dengan keinginan mereka, yakni tidak langsung menolak atau menerima kenaikan harga BBM. Materi *voting* yang diumumkan oleh Ketua DPR menyangkut dua masalah, yakni: (a) menyerahkan pembahasan lanjutan tentang kenaikan harga BBM kepada alat kelengkapan dewan, yakni Komisi VII, Komisi XI, dan Panitia Anggaran, secepatnya, sesuai dengan kesepakatan pertemuan konsultasi tanggal 10 Maret 2005; dan (b) Rapat Paripurna mengambil sikap menolak/menerima kenaikan harga BBM. Begitu Ketua DPR mengetuk palu sidang, meminta *voting* segera dilakukan, beberapa anggota F-PDIP maju ke depan memprotes sikap Ketua Dewan itu.

Kericuhan (adu fisik) dalam sidang di DPR itu setidaknya dapat dilihat dari dua sudut. Kalau ditinjau dari sudut kebebasan berbicara, kericuhan itu muncul akibat aspirasi anggota DPR terbelenggu oleh elite-elite fraksi. Kebebasan berbicara anggota DPR lebih didominasi oleh fraksi, daripada sebagai wakil rakyat yang sesung-



guhnya. Adu fisik seperti itu jika berlangsung terus dapat mengakibatkan proses perumusan kebijakan publik oleh DPR terhambat. Dalam kaitan ini, Badan Kehormatan DPR harus bersikap tegas, dengan menyatakan bahwa adu fisik melanggar kode etik DPR. Adu fisik ini terjadi dapat disebabkan oleh kurang kedewasaan politik anggota DPR, sehingga kelihatan emosional sekali, emosi mengalahkan rasio, atau dapat juga oleh karena anggota DPR itu kurang menguasai pertimbangan atau argumentasi yang dapat dijadikan alasan berdebat, atau mungkin juga pimpinan sidang kurang bijak dalam memimpin sidang. Indikasi ini nampak, karena peristiwa semacam ini telah dua kali terjadi pada DPR periode 2004-2009. Pada Sidang Paripurna tanggal 9 November 2004, yang juga dipimpin oleh Agung Laksono, anggota-anggota F-PDIP tidak dapat menguasai emosi lalu menggebrak meja dan maju ke podium. Mereka tidak setuju kalau surat interpelasi dibacakan.

Tetapi bila ditinjau dari sudut kepentingan partai, kericuhan itu sebenarnya dapat dipandang sebagai suatu strategi partai-partai untuk mencari simpati rakyat. Partai-partai seperti ini sangat bersemangat menolak kenaikan harga minyak, agar mereka dipandang sebagai pembela rakyat, terutama yang miskin. Ini sangat berarti bagi masa depan partai, khususnya Pemilu 2009, apalagi mengingat bahwa kericuhan itu diberitakan dan disiarkan secara luas baik oleh media cetak maupun media elektronika. Te-

tapi apakah partai-partai itu benar-benar menolak kenaikan harga BBM? *Wallahualam*, karena mereka pun sedang berjuang untuk minta kenaikan gaji sebesar 50 persen.

Adalah logis bila perubahan peta untuk menerima/menolak kenaikan harga BBM telah menimbulkan emosi/amarah di kalangan F-PDIP. Pada lobi tertutup antarpimpinan fraksi, tanggal 16 Maret 2005 pagi, terjadi perubahan peta meskipun ada enam fraksi yang menolak kenaikan harga BBM, tetapi yang nampak jelas hanya tiga fraksi. Tujuh fraksi menghendaki masalah ini dikembalikan ke Rapat Komisi VII, Komisi XI, dan Panitia Anggaran. F-PDIP, F-PKB, dan F-PDS bersikeras agar Rapat Paripurna melakukan *voting* untuk menentukan sikap. Sedangkan F-PG, F-PD, F-BPD, F-PPP, F-PKS, F-PAN, dan F-PBR mengusulkan *voting* mengenai dua alternatif seperti yang dibacakan oleh Ketua DPR itu. Peta kekuatan yang semula 6-2-2 menjadi 3-7.<sup>11</sup>

Seperti biasanya kericuhan (adu fisik) di DPR itu menimbulkan sikap pro dan kontra. Mereka yang pro, melihatnya dari sudut pengakuan bahwa perbedaan pendapat merupakan suatu hal yang wajar dalam demokrasi. Perbedaan itu sehat. Tindakan

---

<sup>11</sup> PDIP = Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan; PKB = Partai Kebangkitan Bangsa; PDS = Partai Damai Sejahtera; PG = Partai Golkar; PD = Partai Demokrat; PPP = Partai Persatuan Pembangunan; PKS = Partai Keadilan Sejahtera; PAN = Partai Amanat Nasional; dan PBR = Partai Bintang Reformasi (Red.).



maju ke depan dan melompati meja untuk memprotes ketidakadilan yang dilakukan oleh pimpinan sidang, atau karena aspirasinya tidak didengar, itu masih dalam batas kewajaran karena tidak ada yang mati dalam keributan itu. Kalaupun ada pelanggaran kode etik anggota DPR atau KUHP, masih ada Badan Kehormatan DPR dan itu juga kesempatan bagi siapa pun untuk mengajukan tuntutan pidana ke pengadilan. Lega rasanya menyaksikan wakil-wakil rakyat adu urat leher dan dorong-dorongan untuk memperjuangkan aspirasi menolak kenaikan harga BBM. Kita sudah bosan menyaksikan anggota DPR gaya Orde Baru yang sering didujuki "3D" (duduk, diam, duit). Kita jangan terjebak romantisme masa lalu. DPR dulu memang hebat bersopan santun, bagus berbaris dengan rapi, selalu serentak mengangguk-anggukkan kepala, lalu tidur pulas dalam persidangan. Demokrasi bukan seperti jam yang dapat diputar ke belakang, tetapi berjalan maju terus, walaupun sering kebablasan. Demokrasi adalah proses *trial and error* yang akan semakin subur dan matang karena dijalani oleh rakyat, parlemen, dan pemerintah secara bersama-sama (Shambazy, 2005).

Sebaliknya, kelompok yang tidak setuju dengan cara-cara adu fisik itu lebih cenderung mengatakan bahwa peristiwa itu menunjukkan kekerdilan anggota dewan. Meskipun adu fisik seperti itu dianggap biasa di beberapa negara luar, tetapi bagi Indonesia etika berdemokrasi kiranya tetap di-

perlukan. Sebetulnya masalah kode etik DPR itu telah banyak dibicarakan, lebih-lebih sehubungan dengan perilaku anggota DPR periode 1999-2004, yang tidak mencerminkan dirinya sebagai wakil rakyat yang dipercaya untuk mengontrol jalannya pemerintahan. Untuk inilah dibentuk Badan Kehormatan DPR, tetapi realisasinya badan ini hanyalah badan tanpa keberanian, sehingga kode etik DPR hanya pajangan (hiasan) saja. Berdasarkan pengamatan di lapangan semasa Pemilu 2004, banyak anggota DPR itu terpilih bukan karena kekuatan integritas dan intelektualitasnya, melainkan sebagian karena kekuatan uang dan dukungan elite partainya. Jika sinyalemen ini benar, maka tidak heran bila kinerja DPR mengecewakan rakyat. Di antara sinisme rakyat atas anggota DPR itu terungkap pada sms (*short messaging service*) yang beredar, seperti anggota DPR itu main gertak pada pemerintah dengan maksud untuk menaikkan gaji, minta bagian uang kompensasi kenaikan harga BBM. Ada pula yang berbunyi, tidak ada satu pun pengesahan RUU yang gratis. Senayan tidak ubahnya kantor penjual jasa konsultasi hukum dan politik serta jual beli isu kebijakan publik (Hidayat, 2005). DPR sebagai panggung sandiwara.

## PERSAINGAN INTERNAL PARTAI POLITIK

Pasca Pemilu 2004, partai-partai politik mulai berbenah diri, antara lain



dengan menyelenggarakan kongres atau muktamar untuk memilih Ketua Umum dan menyusun program partai, termasuk program kemenangan Pemilu 2009. Dalam persiapan kongres maupun muktamar itu, ada indikasi kuat terjadinya konflik (setidaknya persaingan ataupun ketegangan internal partai politik) khususnya di antara para tokoh (pemimpinnya), dan salah satu faktornya adalah perebutan/pergantian pimpinan (suksesi).

Selain PG melalui munasnya yang ketujuh itu, internal PDIP, PKB, PD, PAN, dan PPP juga sedang terjadi pergulatan untuk memilih pimpinan baru, yang disertai dengan konflik atau ketegangan. Setidaknya konflik itu mengandung dua dimensi, hanya sebagai kritik maupun wujud refleksi yang dibutuhkan demi kemajuan, atau sebagai awal tumbuhnya perpecahan yang akan berkembang menjadi semacam gerakan sektarian, sebagaimana terjadi menjelang Pemilu 1999 maupun menjelang Pemilu 2004, dengan berdirinya partai-partai baru pecahan dari partai induk. Kedua-duanya dapat terjadi, dan untuk memastikan pecah masih terlalu pagi, karena masih banyak faktor yang akan mempengaruhinya. Tetapi bila perbedaan-perbedaan kepentingan internal, terutama dalam pembagian "kekuasaan" sulit dijembatani, kemungkinan perpecahan sangat terbuka. Sepertinya kekuasaan itu adalah segala-galanya. Di sinilah arti pentingnya partai bagi para elite politik; partai adalah alat untuk mencari kekuasaan. Inilah antara lain yang mendorong beberapa pejabat eksekutif

tergiur melibatkan diri dalam persaingan perebutan Ketua Umum partai.

Ketegangan maupun konflik internal partai itu timbul biasanya disebabkan oleh ketidakrelaan para pimpinan (senior) untuk memberi kepercayaan kepada generasi muda, ataupun melakukan regenerasi. Generasi tua merasa paling tahu dan merasa paling mampu mengurus partainya, padahal tuntutan regenerasi juga semakin meningkat. Gejala ini bukan sesuatu yang baru. Sejarah kepartaian Indonesia menunjukkan betapa kuatnya para tokoh lama berusaha mempertahankan posisinya, setidaknya mencari pengganti-pengganti dalam kepengurusan yang masih bisa mendukung usaha mempertahankan kepentingannya. Para pimpinan lama tidak jarang menjadi penghalang utama terjadinya regenerasi. Regenerasi partai-partai tidak jalan.

Di samping itu, perbedaan internal partai juga dianggap sebagai sesuatu yang tabu. Para pemimpin partai sulit menerima adanya perbedaan. Padahal salah satu ciri demokrasi adalah pengakuan adanya perbedaan. Perbedaan biasanya dianggap sebagai *mbalelo*, tegasnya memberontak. Tidak jarang, anggota DPR yang tidak menurut garis fraksinya terancam di-*recall*.

PDIP, PD, PAN, PKB, dan PPP akan segera melakukan kongres atau muktamar untuk memilih Ketua Umum yang baru, dan menyusun program partai. Kecenderungan untuk mempertahankan kedudukan para senior itu antara lain terungkap dalam bursa



calon-calon ketua umum, yang ditan-dai dengan masih munculnya tokoh-tokoh lama. Konservatisme, yang ber-bau feodalisme, yang justru tidak se-jalan dengan proses demokrasi ma-sih sangat kental dalam kehidupan partai-partai politik di Indonesia. Ke-menangan Jusuf Kalla dalam Munas PG oleh sementara kalangan politisi, seperti Amien Rais dan Hidayat Nur-wahid, dinilai sebagai penjungkirbalik-an adagium, "*When my loyalty to my country begins, my loyalty to my party ends*". Dalam diri Jusuf Kalla justru sebaliknya, ketika ia menduduki jabatan penting di pemerintahan (sebagai Wa-kil Presiden) ia merebut posisi penting dalam partai, yakni sebagai Ketua Umum DPP PG. Menyimak calon-calon ketua umum partai-partai yang akan mengadakan kongres atau muktamar (lihat Tabel 1 berikut ini)), langkah Jusuf Kalla itu cenderung dijadikan *trend*. Ini berarti, bahwa partai politik belum melangkah lebih jauh untuk memperjuangkan peningkatan proses demokrasi maupun memperjuangkan kesejahteraan rakyat, justru sebaliknya partai tetap sebagai alat untuk men-dapatkan kekuasaan.

### Situasi PDIP

Kongres PDIP kedua yang sedia-nya berlangsung di Bali tanggal 28 Maret – 2 April 2005, diperpendek men-jadi tanggal 28 Maret – 31 Maret 2005, antara lain untuk memilih Ketua Umum dan menyusun program partai, termasuk persiapan Pemilu 2009. Kongres berhasil memilih kembali Megawati

Soekarnoputri sebagai Ketua Umum PDIP periode 2005-2010. Kemenangan Megawati ini dapat diartikan sebagai kemenangan kelompok *status quo*. Se-bagaimana diketahui, menjelang dan selama kongres terjadi persaingan an-tara kelompok PDIP Pembaruan dan Kelompok PDIP *Status Quo*. Masalah utamanya adalah kedudukan Mega-wati. Kelompok PDIP Pembaruan ti-dak menghendaki Megawati sebagai Ketua Umum lagi, meskipun masih boleh berada dalam struktur kepengu-rusan PDIP. Isu ketidakpercayaan ke-pada Megawati itu sebenarnya telah muncul menjelang Pemilu 2004 dan sesudah kegagalan Pemilu 2004, baik dalam pemilu legislatif maupun Pe-milu Presiden. Sedangkan PDIP *Status Quo* tetap menghendaki Megawati se-bagai Ketua Umum PDIP.

Kalau internal PDIP disimak secara lebih mendalam, maka pertanyaan per-tama yang muncul adalah mengapa PDIP tidak mampu mempertahankan kemenangannya dalam Pemilu 2004? Sementara pihak berpendapat, bahwa PDIP kalah dalam Pemilu 2004 karena ditinggalkan oleh simpatisannya seba-gai konsekuensi dari kurangnya mem-perjuangkan *wong cilik*. Namun hal itu dibantah oleh Megawati dengan mengatakan, PDIP tidak ditinggalkan simpatisannya melainkan ditinggal-kan oleh elite politiknya. Mana yang benar, mungkin keduanya. Tetapi yang jelas, sekarang ini terjadi krisis jati diri dalam PDIP. Sebagai partai, PDIP belum konsekuen menjalankan fungsi kepartaiannya. Partai ini lebih giat menjalankan fungsi rekrutmen elite po-



Tabel 1

## BURSA CALON KETUA UMUM PARTAI POLITIK, 2005

| No.  | Partai          | Bursa Calon Ketua Umum   | Jabatan Sekarang  |
|------|-----------------|--|---|
| I.   | Partai Demokrat | 1. Mohammad Ma'ruf<br>2. Taufik Effendi<br>3. Subur Budhisantoso<br>4. Hayono Isman<br>5. Vence Rumengkang<br>6. Suko Sudarso<br>7. Agum Gumelar<br>8. M. Lutfi<br>9. Jero Wacik<br>10. Sukartono Hadiwarsito<br>11. Hadi Utomo<br>12. K.H. Azidin         | Menteri Dalam Negeri<br>Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara<br>Ketua Umum Partai Demokrat<br>Ketua Kosgoro. Dia juga anggota tim sukses SBY<br>Kader partai<br>Tim sukses SBY<br>Mantan Menteri Perhubungan Kabinet Gotong Royong<br>Menteri Pariwisata<br>Ketua Fraksi Partai Demokrat DPR<br>Adik ipar SBY |
| II.  | PKB             | 1. Alwi Shihab<br>2. Saifullah Yusuf<br>3. Muhaimin Iskandar<br>4. Mahfudz M.D.<br>5. Khofifah Indar Parawansa<br>6. Ali Masykur Musa<br>7. Muhammad A.S. Hikam<br>8. Choirul Anam   | Menko Kesra<br>Menteri Negara Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal<br>Wakil Ketua DPR-RI<br>Mantan Menteri Pertahanan<br>Anggota DPR-RI<br>Anggota DPR-RI<br>Mantan Menristek   |
| III. | PPP             | 1. Ali Marwan Hanan<br>2. Bachtiar Chamsyah<br>3. Suryadharma Ali<br>4. Arief Mudatsir Ali<br>5. Masjukur Hasyim   | Wakil Ketua Umum<br>Menteri Sosial<br>Menteri Koperasi<br>Ketua PPP Jawa Timur  |
| IV.  | PAN             | 1. Hatta Rajasa<br>2. Din Syamsuddin<br>3. Didik J. Rachbini<br>4. Ahmad Farhan Hamid<br>5. Afni Achmad<br>6. Fuad Bawazier<br>7. Samuel Koto<br>8. Moeslim Abdurrahman<br>9. Dodi Rudianto<br>10. Sutrisno Bachir<br>11. Zulkifli Hasan<br>12. A.M. Fatwa | Menteri Perhubungan<br>Wakil Ketua PP Muhammadiyah  |
| V.   | PDIP            | 1. Megawati Soekarnoputri<br>2. Guruh Soekarnoputra<br>3. Arifin Panigoro<br>4. Sophan Sophiaan  | Mantan Presiden   |



litik, seperti rekrutmen caleg dan capres. Sebaliknya fungsi artikulasi dan agregasi politik rakyat sangat minim. Hal ini sangat jelas terlihat ketika Megawati menduduki jabatan Presiden. PDIP di bawah pimpinan Megawati gagal menjadi garda depan pemberantasan korupsi. Justru pada pemerintahannya, korupsi menyebar dan merata sampai ke daerah-daerah. Krisis jati diri itu juga terdeteksi dari terlalu dominannya peran ketua umum di PDIP. Adanya hak formatur tunggal dan hak prerogatif, kekuasaan ketua umum menjadi terlalu besar. Besarnya kekuasaan ketua umum telah menimbulkan distorsi pembuatan kebijakan internal partai. Sementara itu, kalau ditinjau dari sudut ideologi atau nasionalisme, PDIP yang mengaku kelanjutan dari PNI dan Megawati merupakan anak Soekarno, ternyata sangat rapuh dalam nasionalisme, tidak terlihat dalam *platform* maupun kebijakan publiknya. Hal ini nampak dari kebijakan Megawati (ketika menjadi Presiden) dan para menterinya bertolak belakang dengan semangat nasionalisme. Dan yang paling menyedihkan adalah kegagalan PDIP mengesawantahkan dirinya sebagai partainya *wong cilik* (orang kecil). Pada masa jayanya, PDIP ternyata mengingkari janjinya untuk memperjuangkan kesejahteraan *wong cilik*, baik itu buruh, tani, maupun nelayan (Qodari, 2005).

### Situasi Partai Demokrat (PD)

Persaingan internal juga terjadi, dan pokok persoalannya seperti biasa

adalah perebutan pimpinan partai. Sayangnya ada dua kubu yakni kubu Subur Budhisantoso, yang kini menjabat Ketua Umum, dan kubu Vence Rumengkang, yang menjabat Wakil Ketua Umum. Kubu Subur Budhisantoso merencanakan kongres sekitar pertengahan Maret di Bali atau Lombok. Untuk itu telah dibentuk Tim 12 PD yang dipimpin oleh Achmad Mubarak. Sementara itu Kubu Vence Rumengkang menyatakan akan mengadakan kongres tandingan, sekitar pertengahan Februari 2005 di Jakarta.

Campur tangan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, untuk sementara dapat mengakhiri perselisihan itu setelah tokoh-tokoh kedua kubu mengadakan pertemuan di Cikeas, 5 Februari 2005, dan sepakat untuk menyelenggarakan kongres di Surabaya. Tentang waktunya akan dibicarakan lebih lanjut. Tetapi melihat rivalitas kedua tokoh dan konflik internal PD di daerah, perdamaian antara dua kubu itu baru di atas kertas. Lemahnya ikatan batin di antara para tokoh partai itulah yang menjadi salah satu faktor terjadinya perselisihan. Keinginan beberapa tokoh mereka agar Presiden Susilo Bambang Yudhoyono masuk dalam struktur partai tidak lepas dari usaha untuk menyelamatkan partai itu.

### Situasi PKB

Perselisihan yang menjurus konflik internal juga terjadi di dalam PKB, yang antara lain disebabkan oleh perbedaan pendapat tentang: (a) boleh tidaknya kader di luar partai politik



bertarung merebut kursi ketua umum. Hal ini juga pernah terjadi tahun 2002, ketika PKB menyelenggarakan MLB di Yogyakarta. Pemecatan Ketua Umum PKB Matori Abdul Jalil oleh Ketua Dewan Syuro PKB, Abdurrahman Wahid, semula dianggap biasa saja, tetapi dengan kehadiran Saifullah Yusuf sebagai kandidat partai, MLB menjadi panas. Alasannya, meskipun Saifullah Yusuf berasal dari lingkungan *nahdliyin*, tetapi dia dikenal sebagai politikus PDIP. Dia berperan sebagai jembatan antara Megawati dan Abdurrahman Wahid; (b) boleh tidaknya seorang menteri mencalonkan diri sebagai ketua umum. Mereka yang pro beragumentasi, bahwa seorang menteri memiliki kesempatan yang sama untuk menduduki jabatan penting dalam partai, seperti Ketua Umum, Sekjen, atau Ketua Dewan Syuro. Di samping itu, tujuan pembentukan partai adalah menjadi pintu masuk bagi kadernya untuk duduk di lembaga eksekutif maupun legislatif. Larangan rangkap jabatan adalah diskriminatif.

Sebaliknya yang kontra beragumentasi, PKB tidak mau berada di bawah pemerintah saat ini secara langsung, apalagi PKB tidak mendukung pemerintah saat ini ketika pemilu dilangsungkan. Di samping itu, Ketua Umum harus *full time* di partai. Ini untuk menjaga kemandirian partai dari kooptasi kekuasaan. Pejabat eksekutif yang mencalonkan diri sebagai Ketua Umum harus meninggalkan jabatannya; (c) calon Ketua Umum Dewan Syuro. Sementara kalangan dalam PKB telah memastikan bahwa yang bakal men-

jadi Ketua Umum Dewan Syuro adalah Abdurrahman Wahid. Ini juga dapat diartikan muktamar telah selesai, tinggal memilih calon pimpinan Dewan Tanfidz.<sup>12</sup> Sebaliknya yang tidak setuju ide ini, seperti Menko Kesra Alwi Shihab menegaskan, Gus Dur tidak perlu maju dalam pencalonan Ketua Umum Dewan Syuro PKB. Pernyataan Menko Kesra ini berakibat munculnya tuduhan bahwa pemerintah masih berupaya mengintervensi PKB; (d) wewenang Dewan Syuro dan Dewan Tanfidz. Setidaknya ada tiga pendapat, yakni tetap, wewenang Dewan Tanfidz diperkuat, atau wewenang Dewan Syuro justru diperkuat; (e) keanggotaan warga NU dalam PKB. Terdengar permintaan agar *nahdliyin* meninggalkan politik dan berkonsentrasi membangun NU sebagai organisasi keagamaan. Bukan saatnya lagi mengurus PKB, meskipun partai ini dilahirkan oleh NU. NU tidak ada urusannya dengan PKB, sehingga NU tidak lagi ikut menanganinya. Sementara kalangan internal PKB ada yang berpendapat bahwa pernyataan ini tendensius, dan menunjukkan ketidakharmonisan hubungan antara Hasyim Muzadi dan Ketua Umum Dewan Syuro PKB.

Saat ini, di antara calon-calon Ketua Umum PKB telah mulai perang urat syarat, antara lain dengan mengklaim mendapat dukungan dari sejumlah DPW, seperti Muhaimin Iskandar

---

<sup>12</sup> Baca penjelasan Mahfudz M.D., seorang anggota Panitia Pengarah Muktamar, dalam harian *Kompas*, 4 Februari 2005.



dan Saifullah Yusuf. Di samping itu, telah muncul pula gagasan tentang sistem paket dalam pemilihan Ketua Umum PKB, sebagaimana pemilihan Presiden dan Wakil Presiden.

### Situasi PAN

Kongres PAN yang sedianya diselenggarakan bulan Februari 2005 diundur tanggal 7-10 April 2005, karena bencana alam tsunami, sekaligus memberi ruang waktu untuk sosialisasi kandidat Ketua Umum. Persoalan yang muncul menyongsong kongres PAN antara lain: (a) boleh tidaknya kader di luar partai politik untuk bertarung memperebutkan kursi Ketua Umum. Hal ini antara lain menyangkut diri Din Syamsuddin. Ada sementara anggota PAN menginginkan dia sebagai Ketua Umum PAN, tetapi kendalanya dia bukan kader maupun pengurus PAN. Dia adalah Wakil Ketua PP Muhammadiyah. Untuk menyukseskan pencalonan Din Syamsuddin, dibentuklah Kaukus Muhammadiyah, sekaligus untuk menghadapi kemungkinan adanya intervensi dari pemerintah. Hal ini mencuat ke permukaan setelah AM Fatwa mengindikasikan bakal adanya intervensi itu. Tetapi ada indikasi bahwa dukungan kaukus itu telah bergeser kepada Sutrisno Bachir, karena calon ini dianggap paling tepat sebagai pengganti Amien Rais; (b) perangkapan jabatan sebagai pejabat pemerintah dan Ketua Umum partai, karena dikhawatirkan tidak konsentrasi dalam tugasnya. Hal ini berkaitan dengan pencalonan Hatta Rajasa, yang menduduki jabatan Menteri Per-

hubungan, sebagai Ketua Umum PAN. Penolakan perangkapan jabatan ini dimaksudkan pula agar PAN tidak menjadi *subordinate* pemerintah. Masalah pada dasarnya tidak terlepas dari gejala pergeseran pandangan, dari yang semula berat kepada ideologi menjadi lebih pragmatis, di mana faktor uang dan keinginan untuk dekat dengan pusat kekuasaan semakin menguat; (c) hubungan dengan Muhammadiyah, khususnya tentang calon utamanya, dan sejauh mana keterikatan warga Muhammadiyah dengan PAN.

Pada akhir Februari 2005, calon Ketua Umum PAN mulai mengerucut. Dua calon, yakni Sutrisno Bachir dan Fuad Bawazier, nampak mulai menyisihkan calon-calon lainnya. Tetapi ini belum dapat menjadi jaminan terpilih, karena nampaknya ada calon yang cukup mendapat dukungan pula, seperti Hatta Rajasa dan Didik J. Rachbini. Pada akhirnya, Sutrisno Bachir yang terpilih sebagai Ketua Umum PAN periode 2005-2010 (Red.).

### Situasi PPP

Berdasarkan muktamar kelima, muktamar keenam PPP baru akan diselenggarakan bulan Agustus 2007. Akan tetapi, kekalahan telak PPP dalam Pemilu 2004 memicu munculnya gagasan untuk mempercepat muktamar. Setidaknya terdapat tiga kubu yang berbeda pendapat tentang waktu muktamar, yang diikuti saling bersaing untuk merebut posisi tertinggi partai, yakni: (a) kubu pengurus lama, termasuk Ketua Umum Hamzah Haz



dan Sekum Junus Yosfiah, yang menghendaki agar muktamar tetap diselenggarakan tahun 2007, dan tahun 2005 cukup sebagai tahun konsolidasi; (b) kubu yang menghendaki agar muktamar dipercepat, tetapi prosesnya harus dimulai dari bawah; dan (c) kubu yang menghendaki diselenggarakan muktamar luar biasa (MLB), karena hanya melalui MLB sajalah PPP dapat diselamatkan.

Sejak November 2004 telah terdengar usaha penggalangan di kalangan para senior partai ini, yang antara lain terdiri atas Buya Ismail Hasan Metareum, Bachtiar Chamsyah, Zarkasih Noer, Aisyah Amini, Barlianta Harahap, dan Tosari Wijaya, untuk melakukan MLB guna menyusun kepengurusan baru, karena kepengurusan di bawah Hamzah Haz tidak membanggakan, justru mengecewakan. Ini terlihat dari kekalahan telak PPP pada Pemilu 2004. Memang kalau ditinjau dari jumlah pemilih pada Pemilu 1999 dan 2004, PPP mengalami kemunduran, dari jumlah pemilih 11.329.905 menjadi 9.248.764. Tetapi kalau ditinjau dari perolehan kursi DPR RI, PPP stabil, dari 58 kursi tetap 58 kursi. Para senior itu berpendapat, MLB merupakan satu-satunya cara untuk memperbaiki partai Islam, khususnya PPP. Sementara itu, kubu Hamzah Haz berpendapat bahwa tidak perlu ada MLB, dan tahun 2005 cukup sebagai tahun konsolidasi.

Perselisihan internal PPP ini belum dapat diselesaikan secara *win-win solution*, justru indikasi semakin merun-

cing yang nampak, yakni dengan diberhentikannya untuk sementara enam pengurus pusat yang dinilai menyalahi kebijakan yang telah digariskan organisasi. Sejak terdengar rencana Silaturahmi Nasional (Silatnas) PPP, telah terdengar pula adanya ancaman untuk menjatuhkan sanksi kepada anggota partai yang tidak mematuhi keputusan partai. Silatnas itu sendiri yang berlangsung di Jakarta, 25-27 Februari 2005, digagas oleh beberapa anggota partai tersebut di atas untuk mengevaluasi kinerja partai agar tidak ditinggalkan oleh para pendukungnya. Tetapi pengurus DPP PPP justru berpendapat sebaliknya, yakni bahwa Silatnas itu hanya merupakan usaha sekelompok orang internal PPP untuk mengganti kepengurusan partai di bawah pimpinan Hamzah Haz. Di dalam Silatnas itu sendiri akhirnya terungkap juga kekecewaan terhadap pengurus partai yang ada, yang kemudian disusul dengan tuntutan untuk mempercepat penyelenggaraan muktamar untuk menyusun pengurus baru, dari rencana sesuai keputusan muktamar kelima tahun 2007 diajukan akhir tahun 2005.

Nampaknya Silatnas justru memicu keretakan internal PPP, dan kecurigaan tidak dapat dihindari dengan keluarnya keputusan DPP PPP untuk memberhentikan untuk sementara enam pengurus DPP dari jabatannya masing-masing sebagai konsekuensi ketidaktaatan mereka pada keputusan partai yang telah melarang seluruh anggota pengurus PPP dari tingkat pusat sampai cabang untuk terlibat dalam



acara Silatnas. Mereka yang dipecat itu adalah Zarkasih Noer (Ketua PHP), Suryadharma Ali (Ketua PHP), Andi M. Ghalib (Ketua PHP), Lukman Hakim Saefuddin (Sekretaris PHP), Emron Pangkapi (Sekretaris PHP), dan Erma-lena (Sekretaris PHP), yang juga memberi dukungan dan menghadiri Silatnas tersebut.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Silatnas PPP berlangsung di Jakarta, 25-27 Februari 2005, dihadiri oleh mereka yang ingin segera diselenggarakannya Muk-tamar PPP agar partai Islam ini tidak diting-galkan oleh pengikutnya. Menurut Ketua Umum Silatnas, Silatnas ini juga merupakan bagian dari perjuangan sejumlah kader PPP sejak tahun 2001 untuk melakukan pemba-ruan dalam tubuh partai. Silatnas dihadiri oleh 721 kader PPP dari 334 kabupaten di 32 provinsi. Mereka itu di antaranya 80 persen Ketua dan Sekretaris DPD dan DPW. Tokoh-tokoh PPP yang hadir antara lain Suryadharma Ali, Sugiarto, Bachtiar Cham-syah (ketiganya duduk di KBI), Zarkasih Noer, Andi M. Ghalib, Faisal Baasyir, Aisyah Amini, Bunyamin Ramto, Lukman Hakim Syaifuddin, Emron Pangkapi (mereka peting-gi PPP), Ismail Hasan Metareum (sesepuh PPP), KH Syaiful Islam (Ponpes Genggong), KH. Muin Subari (Surabaya), KH. Alawy Muhamad (Bangkalan). Ketua Umum Silatnas: Husamah Hisyam. Ketua Umum PPP Hamzah Haz tidak hadir dalam Silatnas itu, meskipun telah mendapat undangan da-ri Panitia Silatnas. Suara-suara yang terlon-tar dalam Silatnas antara lain: (1) Sudah saatnya Ketua Umum PPP Hamzah Haz diganti. Bila ada tuntutan untuk menggelar MLB dalam Silatnas kenapa tidak didengar. Sudah saatnya estafet kepemimpinan PPP diserahkan kepada kader muda (Zarkasih Noer); (2) Terpuruknya suara PP dalam Pemilu 1999 dan 2004 akibat tidak konsis-tenya (tidak *istiqomah*) sikap sejumlah elite pimpinan dalam menjalankan agenda partai (Bachtiar Chamsyah).

## KASUS AMBALAT UJIAN BAGI INDONESIA

Beberapa waktu yang lalu, Mahka-mah Internasional memutuskan bah-wa Pulau Sipadan dan Pulau Ligitan menjadi milik Malaysia, yang pada waktu itu juga diklaim oleh Indonesia sebagai bagian dari wilayah NKRI. Kini Indonesia dan Malaysia juga ber-sengketa atas wilayah perairan di Ka-limantan Timur (Blok Ambalat). Kedua negara anggota ASEAN ini meyakini bahwa wilayah itu masuk yurisdik-sinya. Selain melakukan provokasi de-ngan mengirimkan kapal perangnya yang bermanuver di wilayah Ambalat, Malaysia juga menuntut agar pemba-ngunan mercusuar oleh Indonesia di blok itu dihentikan. Menyimak salah satu alasan Mahkamah Internasional memenangkan Malaysia dalam seng-keta Pulau Sipadan dan Ligitan, nam-paknya Malaysia akan menggunakan strategi itu lagi.<sup>14</sup>

Provokasi Malaysia itu pasti di-sertai perhitungan, baik ditinjau dari situasi politik di Malaysia sendiri, maupun situasi kawasan Asia Teng-gara, khususnya situasi di Indonesia. Langkah Malaysia itu terasa sangat menyakitkan (ada yang memakai is-

---

<sup>14</sup> Mahkamah Internasional memenang-kan Malaysia dalam kasus Pulau Sipadan-Ligitan dengan dasar antara lain peninjau-an ke kedua pulau itu menunjukkan bahwa secara *de facto* pihak Malaysialah yang me-ngelola pulau itu. Tidak ada orang Indone-sia di situ. Oleh sebab itu, Malaysia menun-tut pemberhentian pembangunan menara mercusuar oleh Indonesia di kawasan yang dipersengketakan itu.



tilah melecehkan) kita karena bersamaan dengan situasi di dalam negeri Indonesia yang *amburadul*, baik dalam kehidupan politik, ekonomi, maupun penegakan HAM, bahkan angkatan perang kita sendiri sedang menghadapi masalah yang substansial akibat reformasi; selain kemampuan personilnya, keunggulan peralatannya pun patut dipertanyakan. Apalagi Indonesia sedang menghadapi masalah TKI ilegal yang berada di Malaysia.

Menghadapi kasus Ambalat itu, masyarakat Indonesia setidaknya terbelah menjadi dua kubu. Kubu pertama adalah mereka yang menghendaki agar persoalan itu dipecahkan secara damai, sementara kubu kedua adalah mereka yang menghendaki konfrontasi dijalankan sebagaimana terjadi pada zaman Dwikora.

Untuk memecahkan masalah secara damai telah dilakukan kontak dengan pihak Malaysia, termasuk pertemuan di Denpasar, Bali, tanggal 22-23 Maret 2005. Tetapi hasilnya masih jauh dari harapan, meskipun kedua belah pihak sepakat untuk mengadakan pertemuan lebih lanjut. Kedua negara tetap berpegang pada pendirian masing-masing. Indonesia tetap berdasarkan pada konsep Negara Kepulauan, sedangkan Malaysia tetap berdasarkan konsep tahun 1979, dengan menarik garis dari Pulau Sipadan dan Ligitan. Menghadapi masalah ini, Menlu Hassan Wirayuda menegaskan, posisi Indonesia tetap tidak dapat menerima penyelesaian Ambalat melalui

pengelolaan bersama di kawasan itu. Indonesia tidak akan kompromi soal kedaulatan RI di wilayah itu.<sup>15</sup>

Berkaitan dengan hal itu, pembangunan mercusuar di wilayah itu oleh Indonesia terus dilanjutkan, di samping peningkatan patroli oleh kapal-kapal TNI AL maupun pesawat-pesawat TNI AU. Kedua langkah ini untuk menunjukkan kedaulatan Indonesia di wilayah itu, sekaligus keseriusan Indonesia mengenai persoalan ini. Sehubungan dengan patroli angkatan laut maupun angkatan udara Indonesia, dipertanyakan seberapa besar kemampuan Indonesia untuk itu. Apakah armada maupun pesawat-pesawat udara Indonesia dapat mendukung kebijakan ini, mengingat keunggulan AU Diraja Malaysia, di samping lebih mutakhir juga lebih banyak kuantitasnya?

Persoalan Ambalat ini membawa hikmah, bahwa pemerintah Indonesia menyadari kelemahan dalam konsep pertahanannya, termasuk juga personil, armada, pesawat udara, dan persenjataannya. Ada isu bahwa pemerintah Indonesia akan membeli pesawat-pesawat tempur dan kapal selam dari Rusia. Penegasan Menteri Pertahanan Yuwono Sudarsono tentang pengajuan peningkatan anggaran untuk Departemen Pertahanan guna melengkapi perlengkapan angkatan perang Indonesia, semakin meyakinkan bahwa isu itu akan menjadi kenyataan.

---

<sup>15</sup> Baca pernyataan Menlu Hassan Wirayuda dalam harian *Kompas*, 24 Maret 2005.



Penegasan kesatuan Marinir TNI AL untuk siap dikirim ke perbatasan Malaysia, dan kesediaan sementara kelompok di dalam negeri untuk menjadi sukarelawan yang siap dikirim ke perbatasan, bahkan telah ada yang melakukan latihan perang, selain dapat dikatakan sebagai wujud nasionalisme, tetapi juga wujud kemarahan. Menghadapi masalah tersebut, kita jangan sampai terjebak kepada emosi yang membabi buta. Karena emosi yang tidak terkendali justru mencerminkan kekerdilan kita sebagai suatu bangsa, yang pada gilirannya malah membenahi kekurangan dirinya, dan sebaliknya menyalahkan pihak asing yang disertai dengan pernyataan-pernyataan emosional seperti "ganyang Malaysia", "tarik Dubes RI dari Kuala Lumpur", "konfrontasi dengan Malaysia", "tembak saja kapal Malaysia yang memasuki wilayah yang dipersengketakan", atau pembakaran bendera nasional Malaysia. Perlu diingat pula bahwa seluruh negara anggota ASEAN ikut meratifikasi *Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia* 1976, yang melarang saling menyerang dengan kekuatan militer. Dirasakan pula, persengketaan itu telah ikut memanaskan suhu politik di dalam negeri dengan munculnya aksi-aksi unjuk rasa anti Malaysia. Kita setuju dengan aksi-aksi itu sejauh masih dalam koridor yang dapat dipertanggungjawabkan. Pembakaran bendera nasional Malaysia kiranya mempersulit kedudukan Dubes RI untuk Malaysia, dan ini telah tercermin dalam dengar pendapat antara Dubes RI untuk Ma-

laysia dengan DPR RI, bulan Maret 2005.<sup>16</sup>

## PERSIAPAN PILKADA

Persoalan yang kini dihadapi menjelang pilkada bulan Juni 2005 antara lain tentang pemahaman peraturan perundang-undangnya, termasuk Perpu, dana yang dibutuhkan, dan persiapan dari daerah yang bersangkutan. Kekhawatiran akan terjadinya politik uang banyak mendapatkan perhatian. Pengalaman politik uang dalam pemilu legislatif 2004 sangat terbuka terulang kembali pada pilkada Juni mendatang. Telah banyak yang memperingatkan tentang akan terjadinya politik uang, termasuk keterkaitan antara pengusaha dan politisi, tetapi siapa yang mau atau mempunyai kemampuan untuk menghindari ataupun menindak kecenderungan yang sangat merugikan proses demokrasi itu?

Seperti biasanya, sosialisasi peraturan perundang-undangan, dalam hal ini UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah, tetap menjadi kelemahan kita. Menjadi pertanyaan, apakah hal ini disengaja, ataukah merupakan kebiasaan. Kalau disengaja mak-sudnya apa, dan oleh siapa, serta

---

<sup>16</sup> Menurut Dubes RI untuk Malaysia, pernyataannya tentang pembakaran bendera nasional Malaysia telah dipelintir oleh media Malaysia. Dia menegaskan bahwa dalam keadaan marah, lapar, sedih memudahkan terjadinya pembakaran itu. Tetapi media Malaysia memberitakan bahwa pembakaran itu dilakukan oleh orang-orang gila.



apa untungnya dengan kesengajaan itu. Sebaliknya bila hal ini merupakan kebiasaan kita, apakah kekuatan reformasi tidak mampu untuk mengikis kebiasaan-kebiasaan yang jelek ini?

Terkait dengan masalah peraturan perundangan, putusan Mahkamah Konstitusi (MK) tanggal 22 Maret 2005 yang mengabulkan sebagian permohonan *judicial review* atas beberapa pasal UU No. 32/2004<sup>17</sup>, menarik untuk disimak, karena: (a) memperbolehkan partai-partai kecil, termasuk gabungan partai, yang tidak mempunyai kursi di DPRD ikut mencalonkan gubernur, bupati atau walikota, asalkan memiliki suara 15 persen dari hasil pemilu DPRD. Keputusan MK ini dapat dipandang sebagai peningkatan proses demokrasi, dalam arti semakin banyak warga negara mempunyai kesempatan terlibat dalam pengambilan keputusan. Bahkan keputusan MK ini dapat dinilai sebagai keberhasilan memangkas tirani partai dalam hal pengajuan calon kepala daerah; (b) masalah pertanggungjawaban pilkada itu sendiri. Menurut UU No. 32/2004, se-

bagai penyelenggara pilkada, KPUD bertanggung jawab kepada DPRD. MK melihat ketentuan ini berlawanan dengan semangat pilkada sebagai rezim pemilu. Bila KPUD bertanggung jawab kepada DPRD, berarti meneguhkan pilkada sebagai urusan pemerintah. Hal itu dengan sendirinya menggeser pilkada dari rezim pemilu menjadi rezim birokrasi (*Editorial Media Indonesia*, 23 dan 24 Maret 2005).

Tetapi seperti pada umumnya, keputusan MK ini juga ditolak oleh beberapa kalangan, seperti misalnya dari peneliti *Center for Electoral Reform* (Cetro). Peneliti senior Cetro Smita Notosusanto berpendapat: (a) keputusan MK itu luar biasa banci, dan justru menghancurkan pelaksanaan pilkada; (b) MK hanya berupaya mengambil jalan tengah, menyenangkan kedua belah pihak, terutama pemerintah, sehingga inti persoalannya tidak tersentuh; (c) pencabutan pertanggungjawaban KPUD kepada DPRD tetapi tidak dijelaskan nantinya bertanggung jawab kepada siapa, berarti ada upaya untuk tetap melegitimasi pilkada tidak termasuk dalam rezim pemilu. Konsekuensinya pilkada tidak memiliki standar yang sama dengan sebuah pemilu. Hakim-hakim MK tidak mengerti semangat dari konstitusi yang menginginkan semua pemilu standarnya sama.

<sup>17</sup> Dalam rapatnya tanggal 22 Maret 2005, MK memutuskan untuk mengabulkan sebagian permohonan *judicial review* atas UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah yang diajukan oleh *Centre for Electoral Reform* (Cetro), Jaringan Masyarakat Pemantau Pemilihan Umum Indonesia, Jaringan Pendidikan Memilih untuk Rakyat, Aliansi Masyarakat Sipil untuk Demokrasi, ICW, dan sekitar 15 KPUD, yakni Pasal 57 ayat (1); Pasal 66 ayat (3) huruf e; Pasal 67 ayat (1) huruf e; Pasal 82 ayat (2); serta Penjelasan Pasal 59 ayat (1).

Sementara itu kuasa hukum KPU Bambang Widjojanto berpendapat, meskipun MK mencabut pertanggungjawaban KPUD itu, KPUD masih ti-



dak dapat independen. Putusan itu memang membebaskan KPUD dari intervensi DPRD, tetapi KPUD tidak dapat bebas dari intervensi pemerintah. Hal ini dapat menimbulkan re-sentralisasi kekuasaan dan MK ikut menyukseskan politik tersebut. Ketua KPU Nazaruddin Sjamsuddin juga berpendapat, putusan MK terkait pilkada itu bukan solusi, justru menimbulkan persoalan baru, karena mekanisme pertanggungjawaban KPUD kepada publik belum diatur. Sehubungan dengan kemungkinan intervensi pemerintah itu, KIPP (Komite Independen Pemantau Pemilu) menilai putusan MK itu membingungkan dan kurang konsisten. MK hanya memandang bahwa keterlibatan pemerintah semata-mata merupakan perintah UU No. 32/2004, tetapi majelis sama sekali tidak menyinggung kekhawatiran akan besarnya potensi intervensi pemerintah dalam pilkada (*Media Indonesia*, 23 dan 24 Maret 2005).

Penghapusan beberapa pasal dalam UU No. 32/2004 itu berkonsekuensi pada beberapa bidang yang perlu segera ditindaklanjuti, setidaknya untuk dijadikan pegangan agar pelaksanaannya dapat berjalan sesuai dengan aturan yang ada, seperti: (a) aturan-aturan yang terkait dengan pilkada perlu segera direvisi, antara lain Pasal 4 ayat (4); Pasal 6 ayat (e); Pasal 64 ayat (2); (b) pemerintah harus segera mengeluarkan PP Pilkada hasil revisi agar persiapan pilkada tidak tersendat; (c) anggaran pilkada yang berasal dari APBN dan APBD

harus diawasi secara ketat, karena belum ada aturan ke mana KPUD harus mempertanggungjawabkannya. Selain itu putusan MK tersebut tidak berarti seluruh kewenangan DPRD terpotong, karena DPRD masih mempunyai kewenangan membentuk panwas.

## PENUTUP

Memberi kesempatan kepada pemerintah untuk menjalankan rencana kerjanya atau menyelesaikan program yang telah disusunnya masih merupakan suatu pilihan yang dapat diterima, dengan syarat pemerintah harus serius memenuhi janji-janjinya sebagaimana yang telah disusun dalam program pemerintah. Rakyat jangan "ditogogkan" lagi. Janji-janji yang lalu itu jangan hanya dijadikan semacam retorika untuk mengambil keuntungan sesaat. Pemberantasan KKN, penegakan hukum, dan perubahan-perubahan menuju perbaikan yang lain harus sungguh-sungguh dilakukan, dan jangan hanya sebagai konsumsi politik saja, karena ada indikasi kuat ketidakseriusan pemerintah untuk memberantas KKN.

Sesuai dengan Instruksi Presiden No. 5/2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi, beberapa langkah mendasar harus dilakukan secara sistematis agar korupsi dapat diberantas seakar-akarnya. Setidaknya ada tiga hal yang perlu segera dilaksanakan, yakni: (a) penegakan hukum tanpa pandang bulu atau diskriminatif.



Ini perlu dilakukan, karena ada koruptor yang tidak tersentuh hukum. Akibatnya, yang berhasil ditangkap adalah koruptor kelas teri, sedangkan kelas kakap masih bebas aman hidup di luar negeri; (b) reformasi hukum yang meliputi pembaruan sistem hukum, perbaikan sarana dan prasarana yang dibutuhkan, termasuk pembenahan aparat, kesejahteraan, dan sikap mental para aparat hukum; (c) reformasi hukum dan reposisi struktural pada jabatan-jabatan strategis, seperti menteri, dirjen, gubernur, bupati/walikota, dan para panglima. Posisi strategis yang berhubungan dengan penegakan hukum harus pula dipegang oleh figur-figur yang amanah, jujur, bersih, berintegritas, berani, dan dapat memberikan teladan nyata (Koentjoro, 2005).

Selain pergantian pejabat-pejabat eselon I, kalau dimungkinkan *reshuffle* kabinet dapat juga dilaksanakan. Tetapi yang perlu diingat pergantian atau *reshuffle* itu tetap dalam kerangka efektifitas kerja pemerintah untuk melaksanakan program-programnya, pengurangan KKN, yang pada gilirannya akan meningkatkan kepercayaan rakyat pada pemerintah. Pergantian dan *reshuffle* itu jangan merupakan bentuk baru dari penerusan politik dagang sapi, ataupun pengkaplingan departemen-departemen oleh partai-partai, karena kefatalan yang akan dituai, sebab pengkaplingan semacam ini pada dasarnya merupakan penggerogotan dari dalam, yang mengarah pada disintegrasi.

Kasus Ambalat adalah sebuah contoh dari sekian banyak persoalan bangsa yang disikapi secara reaksional, yang sebenarnya akar persoalannya adalah kesalahan bangsa Indonesia sendiri. Jangankan berguru dari kegagalan atau kesalahan masa lampau; para pejabat kita sulit mengakui kekurangan ataupun kesalahannya. Sebenarnya banyak masalah perbatasan yang masih dapat menimbulkan sengketa dengan negara-negara tetangga di Asia Tenggara. Sejak pemerintah Soeharto sampai dengan sekarang, Indonesia belum memiliki rencana kerja yang komprehensif tentang perlindungan dan pembangunan pulau-pulau terluar dalam wilayah RI, padahal amat penting perannya untuk menjaga keutuhan wilayah RI. Sudah saatnya, pemerintah Indonesia mengidentifikasi dan mengembangkan secara serius pulau-pulau terluar itu agar kasus seperti Ambalat tidak terulang lagi. Pemerintah juga harus membenahi ketentuan hukum nasional yang mengatur perairan Indonesia agar dapat dijadikan landasan pengembangan kawasan Indonesia secara terpadu. Untuk itu pencantuman batas-batas wilayah Indonesia secara jelas sudah saatnya diwujudkan agar kejadian serupa tidak terulang lagi.

Terkait dengan kasus Ambalat itu, pemikiran kembali konsep pertahanan Indonesia perlu dilakukan. Indonesia adalah negara kepulauan, oleh karenanya konsep pertahanannya juga harus disesuaikan dengan sifat Negara Indonesia sebagai negara ke-



pulauan. Untuk itu, pengembangan angkatan laut dan angkatan udara adalah pilihan yang paling tepat. Hanya kemampuan angkatan laut dan angkatan udara yang memadai dapat melindungi dan menjaga keutuhan wilayah NKRI.

## KEPUSTAKAAN

- Adji, Indriyanto Seno. 2005. "Asas Retro-aktif, Nonpersuasi terhadap Korupsi," *Kompas*, 15 Maret.
- Adolf, Huala. 2005. "Reklamasi Singapura Tragedi Sipadan-Ligitan Babak Kedua," *Kompas*, 14 Januari.
- Amir, Sulfikar. 2005. "Selingkuh Freedom Institute," *Kompas*, 7 Maret.
- Arivia, Gadis. 2005. "SBY dan Pusar Perempuan," *Kompas*, 18 Januari.
- Asnawie, Sofyan. 2005. "Sipadan-Ligitan Permainan Domino Malaysia," *Sinar Harapan*, 15 Maret.
- Djiwandono, J. Soedjati. 2005. "Tak Serius Berantas Korupsi," *Kompas*, 15 Maret.
- Hasyim, Syafiq. 2005. "Sulitnya Memerintahkan," *Kompas*, 8 Maret.
- Helmy, Masdar. 2005. "Mitologi Korupsi," *Kompas*, 15 Maret.
- Hidayat, Komaruddin. 2005. "Preman Ikut Sidang Wakil Rakyat," *Kompas*, 21 Maret.
- Indrayana, Denny. 2005. "Stop Politisasi BBM," *Kompas*, 21 Maret.
- Irwanto. 2005. "Siapakah Kaum Miskin Kita?," *Kompas*, 19 Maret.
- Koentjoro, WS. 2004. "Menuntut Kesenjangan Memberantas KKN," *Suara Karya*, 18 Februari.
- Mubyarto. 2005. "Pemerintah Buta dan Tuli," *Kompas*, 21 Maret.
- Mulkhan, Abdul Munir. 2005. "Menunggu Semar di Zaman Edan," *Kompas*, 19 Maret.
- Rinakit, Sukardi. 2005. "SBY dan Politik Gusti Ora Sare," *Kompas*, 18 Januari.
- Seda, Frans. 2005. "Budaya 100 Hari," *Kompas*, 18 Januari.
- Shambazy, Budiarto. 2005. "Perbedaan Itu Sehat," *POLITIKA*, *Kompas*, 19 Maret.
- Sudibjo, Agus. 2005. "Memberantas Korupsi Tanpa Transparansi," *Koran Tempo*, 2 Maret.
- Surono, Agus. 2005. "BBM dan Iklan Freedom Institute," *Kompas*, 1 Maret.
- Syarif, Laode M. 2005. "Pesan buat Syed Hamid Albar," *Kompas*, 14 Maret.
- Tomagola, Tamrin Amal. 2005. "Republik Kapling," *Kompas*, 14 Februari.
- Widjojanto, Bambang. 2005. "Kebangkitan Megakorupsi," *Kompas*, 15 Maret.



## TINJAUAN PERKEMBANGAN EKONOMI

# Kinerja Perekonomian Indonesia: Beberapa Sinyal Positif

*Tim Departemen Ekonomi CSIS*

## PENDAHULUAN

**S**TABILITAS ekonomi makro yang diperlihatkan berbagai indikator kinerja perekonomian Indonesia selama tahun 2004 akhirnya membuahkan hasil, yang memberikan harapan untuk membaiknya perekonomian Indonesia pada setahun ke depan. Pertumbuhan ekonomi semakin membaik, dari 4,4 persen di triwulan pertama 2004 menjadi 6,7 persen di triwulan keempat 2004. Dampaknya untuk tahun 2004, PDB tumbuh sebesar 5,1 persen, sedikit lebih tinggi dibandingkan dengan target pemerintah sebesar 4,8 persen. Kondisi ekonomi makro yang membaik, ekspektasi yang optimis, mulai pulihnya investasi, dan pertumbuhan ekspor yang tinggi berada di balik kuatnya secara relatif pertumbuhan ekonomi di tahun 2004.

Otoritas moneter tetap menjaga kendali mereka akan perkembangan ekonomi makro di tahun 2004. Laju inflasi untuk tahun 2004 berada sedikit di bawah target pemerintah di tahun 2004, yaitu sebesar 6,4 persen. Tingkat suku bunga riil juga

turut menurun selama tahun 2004. Sementara itu, nilai tukar rupiah tetap melemah terhadap dolar AS, hingga lebih dari 10 persen, berbeda dengan nilai tukar mata uang negara-negara lain yang cenderung menguat terhadap dolar AS. Dalam beberapa bulan berikutnya, kenaikan harga BBM akan menciptakan tekanan inflasi yang lebih berat, sehingga pemeriniah harus tetap menjalankan kebijakan moneter yang ketat.

Di sektor perdagangan internasional, kinerja Indonesia relatif lebih baik di tahun 2004. Dibandingkan dengan tahun 2003 lalu, ekspor meningkat sebanyak 11,5 persen. Kinerja ekspor yang baik terutama didorong oleh meningkatnya ekspor komoditas-komoditas non-tradisional, seperti mesin dan peralatan listrik. Pada periode yang sama, impor Indonesia juga meningkat drastis sebesar 40 persen; peningkatan ini didorong oleh—di antaranya—peningkatan yang tajam dari barang modal dan juga impor bahan mentah dan *intermediate input*, yang menandakan mulai bangkitnya sektor usaha di Indonesia.



Perkembangan lainnya adalah KTT Infrastruktur yang diadakan di Jakarta pada tanggal 17-18 Januari, yang diorganisir oleh KADIN dengan Menteri Koordinator Ekonomi dan Bapenas selaku tuan rumah. Di dalam KTT tersebut, pemerintah menawarkan 91 proyek infrastruktur kepada sektor swasta. Terakhir, pada tanggal 28 Februari pemerintah mengumumkan kenaikan harga BBM secara rata-rata sebesar 29 persen. Kenaikan ini kelihatannya tidak akan memiliki dampak yang signifikan terhadap laju inflasi. Tingkat harga umum akan

meningkat sekitar kurang dari 2 basis poin, karena di dalam industri padat bahan bakar sekalipun, biaya untuk bahan bakar hanya kurang dari 20 persen terhadap total biaya.

## PERTUMBUHAN EKONOMI

### Sisi Pengeluaran: Sumber Pertumbuhan yang Lebih Berimbang

Sumber pertumbuhan ekonomi di tahun 2004 lebih berimbang dibandingkan dengan tahun sebelumnya. Konsumsi rumah tangga tetap kuat

Tabel 1

#### PERTUMBUHAN PDB MENURUT PENGELUARAN (Harga Konstan 2000; % p.a. y-o-y)

|  | Pertumbuhan tahun-ke-tahun (y-o-y) |         |         |         |         |
|--|------------------------------------|---------|---------|---------|---------|
|  | Q1                                 | Q2      | Q3      | Q4      | 2004    |
| <b>Pertumbuhan PDB</b>                   |                                    |         |         |         |         |
| Konsumsi Rumah Tangga                    | 5,7                                | 5,3     | 5,0     | 3,8     | 4,9     |
| Konsumsi Pemerintah                      | 10,1                               | 4,7     | (3,8)   | (1,3)   | 1,9     |
| Pembentukan Modal Tetap                  |                                    |         |         |         |         |
| Domestik Bruto                           | 11,5                               | 13,1    | 19,7    | 18,3    | 15,7    |
| Konstruksi                               | 8,4                                | 7,8     | 8,2     | 8,3     | 8,2     |
| Mesin                                    | 22,9                               | 33,1    | 71,1    | 55,1    | 44,8    |
| Perubahan dalam Stok dan Diskrepansi     | 73,5                               | (799,8) | 24,1    | (141,6) | 323,6   |
| Ekspor Barang dan Jasa                   | 1,2                                | 2,0     | 17,1    | 13,7    | 8,5     |
| Dikurangi Impor Barang dan Jasa          | 15,3                               | 25,2    | 32,0    | 27,1    | 24,9    |
| Pendapatan Domestik Bruto                | 4,4                                | 4,4     | 5,1     | 6,7     | 5,1     |
| <b>% Kontribusi terhadap Pertumbuhan</b> |                                    |         |         |         |         |
| Konsumsi Rumah Tangga                    | 78,6                               | 72,5    | 58,6    | 35,3    | 58,3    |
| Konsumsi Pemerintah                      | 15,6                               | 7,8     | (5,7)   | (1,8)   | 2,9     |
| Pembentukan Modal Tetap                  |                                    |         |         |         |         |
| Domestik Bruto                           | 51,1                               | 58,1    | 73,5    | 57,2    | 60,3    |
| Konstruksi                               | 29,1                               | 27,2    | 25,2    | 20,4    | 24,9    |
| Mesin                                    | 22,0                               | 30,9    | 48,4    | 36,7    | 35,4    |
| Perubahan dalam Stok dan Diskrepansi     | 41,6                               | 94,4    | 15,4    | 47,4    | 48,1    |
| Ekspor Barang dan Jasa                   | 10,6                               | 18,5    | 126,2   | 79,8    | 64,1    |
| Dikurangi Impor Barang dan Jasa          | (97,7)                             | (151,3) | (168,1) | (117,9) | (133,6) |
| Pendapatan Domestik Bruto                | 100,0                              | 100,0   | 100,0   | 100,0   | 100,0   |

Sumber: CEIC Database.



di tahun 2004, dengan kontribusi sebesar 58 persen terhadap pertumbuhan PDB. Namun, kita juga melihat adanya penurunan laju pertumbuhan konsumsi dari 5,7 persen pada triwulan pertama ke 3,8 persen pada triwulan terakhir 2004. Kontribusi konsumsi rumah tangga terhadap pertumbuhan ekonomi menurun dari 79 persen pada triwulan pertama 2004 menjadi hanya 35 persen pada triwulan keempat.

Ekspor dan investasi, di mana keduanya sangat lemah di tahun 2003, membaik di tahun 2004. Laju pertumbuhan ekspor meningkat dari hanya 1,2 persen di triwulan pertama 2004 menjadi 17,1 persen di triwulan ketiga 2004, tetapi kemudian turun sedikit di triwulan berikutnya menjadi 14 persen. Pertumbuhan ekspor secara keseluruhan di 2004 adalah sebanyak 8,5 persen, dengan kontribusi 64 persen terhadap pertumbuhan ekonomi. Namun, impor juga tumbuh kuat di tahun 2004. Sebagai akibatnya, pertumbuhan ekspor netto menjadi negatif di 2004. Harus dipertimbangkan pula bahwa pertumbuhan impor yang kuat ini tidak sepenuhnya merupakan hal yang negatif, karena menandakan pulihnya investasi. Pulihnya perekonomian negara-negara tetangga juga didahului dengan pulihnya pertumbuhan impor.

Dibandingkan dengan lemahnya investasi di tahun 2003 (1,4 persen), pertumbuhan investasi di tahun 2004 meningkat dan kuat. Pertumbuhan investasi naik dari 12 persen di triwu-

lan pertama 2004 menjadi 20 persen di triwulan ketiga 2004, sebelum kembali turun sedikit menjadi 18 persen pada triwulan keempat. Secara keseluruhan, pertumbuhan investasi berkontribusi sebanyak 60 persen terhadap pertumbuhan ekonomi. Menguatnya pertumbuhan investasi ini konsisten dengan beberapa indikator keuangan dan sektor riil. Tingkat kepercayaan konsumen dan dunia usaha meningkat, pertumbuhan kredit perbankan untuk modal kerja dan investasi di tahun 2004 naik hampir 20 persen. Walaupun begitu, persetujuan penanaman modal asing (PMA) dan investasi domestik masih lamban pada tahun 2004.

Sinyal positif lainnya adalah adanya perubahan komposisi investasi dari sektor konstruksi ke sektor mesin. Pertumbuhan sektor konstruksi tetap stabil, berkisar pada 8,2 persen, sementara investasi di mesin tumbuh dari 22 persen pada triwulan pertama tahun 2004 ke 49 persen di triwulan ketiga dan 37 persen di triwulan keempat tahun 2004. Kontribusi investasi di mesin terhadap pertumbuhan ekonomi keseluruhan naik dari 22 persen pada triwulan pertama 2004 menjadi 37 persen di triwulan ketiga tahun 2004.

#### **Sisi Pengeluaran: Lemahnya Sektor Primer, Moderatnya Sektor Manufaktur, Kuatnya Sektor Jasa-jasa**

Pertumbuhan sektor primer, terutama pertambangan, penggalian, dan



migas, tetap tertinggal, dan menjadi satu-satunya sektor dengan pertumbuhan negatif (-4,6 persen). Setelah beberapa triwulan mengalami pertumbuhan negatif, pertumbuhan dari sektor pertambangan dan penggalan menjadi positif pada triwulan ketiga 2004 karena produksi tembaga dan emas di Papua kembali normal. Pertumbuhan hasil pertanian pangan negatif di triwulan ketiga 2004,

tetapi pertumbuhan yang kuat dari sub-sektor perkebunan dan peternakan mencegah sektor pertanian mengalami pertumbuhan negatif.

Di lain pihak, semua sektor jasa mencatat pertumbuhan yang lebih tinggi daripada pertumbuhan rata-rata. *Booming* sektor properti mendorong sektor konstruksi tumbuh sebanyak 8,2 persen. Sementara itu, de-

Tabel 2

**PERTUMBUHAN PDB MENURUT PRODUKSI**  
(Harga Konstan 2000; % p.a. y-o-y)

|  | Pertumbuhan tahun-ke-tahun (y-o-y) |        |        |       |       |
|--|------------------------------------|--------|--------|-------|-------|
|  | Q1                                 | Q2     | Q3     | Q4    | 2004  |
| <b>Pertumbuhan PDB</b>                   |                                    |        |        |       |       |
| Pertanian                                | 4,9                                | 3,8    | 5,3    | 1,9   | 4,1   |
| Pertambangan                             | (7,0)                              | (9,1)  | (5,0)  | 3,3   | (4,6) |
| Manufaktur: Migas                        | (2,7)                              | (5,0)  | (6,0)  | (4,6) | (4,6) |
| Manufaktur: Non-migas                    | 7,2                                | 8,5    | 6,2    | 8,7   | 7,7   |
| Listrik, Gas, dan Air Bersih             | 6,1                                | 6,8    | 3,1    | 7,9   | 5,9   |
| Konstruksi                               | 8,4                                | 7,8    | 8,2    | 8,3   | 8,2   |
| Perdagangan, Hotel, dan Restoran         | 2,7                                | 4,1    | 6,9    | 9,4   | 5,8   |
| Transportasi dan Komunikasi              | 12,6                               | 13,3   | 13,5   | 11,5  | 12,7  |
| Keuangan dan Jasa-jasa Perusahaan        | 7,5                                | 6,7    | 8,3    | 8,4   | 7,7   |
| Jasa                                     | 4,7                                | 5,1    | 4,7    | 5,0   | 4,9   |
| Pendapatan Domestik Bruto                | 4,4                                | 4,4    | 5,1    | 6,7   | 5,1   |
| <b>% Kontribusi terhadap Pertumbuhan</b> |                                    |        |        |       |       |
| Pertanian                                | 17,7                               | 13,9   | 16,8   | 3,8   | 12,2  |
| Pertambangan                             | (17,3)                             | (23,0) | (10,6) | 5,0   | (9,6) |
| Manufaktur: Migas                        | (2,1)                              | (3,8)  | (3,9)  | (2,3) | (3,0) |
| Manufaktur: Non-migas                    | 39,9                               | 47,0   | 30,0   | 33,3  | 36,8  |
| Listrik, Gas, dan Air Bersih             | 0,9                                | 1,0    | 0,4    | 0,8   | 0,8   |
| Konstruksi                               | 10,6                               | 9,9    | 9,2    | 7,5   | 9,1   |
| Perdagangan, Hotel, dan Restoran         | 10,2                               | 15,1   | 21,6   | 23,3  | 18,4  |
| Transportasi dan Komunikasi              | 14,9                               | 15,9   | 14,1   | 10,0  | 13,3  |
| Keuangan dan Jasa-jasa Perusahaan        | 15,2                               | 13,4   | 14,0   | 11,7  | 13,4  |
| Jasa                                     | 9,9                                | 10,6   | 8,3    | 7,1   | 8,7   |
| Pendapatan Domestik Bruto                | 100,0                              | 100,0  | 100,0  | 100,0 | 100,0 |

Sumber: CEIC Database.



regulasi dan kompetisi di bidang transportasi dan komunikasi berada di balik pesatnya pertumbuhan sektor itu, sebesar 12,7 persen.

Pertumbuhan sektor industri non-migas secara perlahan meningkat dari 7,2 persen pada triwulan pertama 2004 menjadi 8,7 persen di triwulan keempat 2004, menghasilkan pertumbuhan tahunan sebesar 7,7 persen. Adanya persaingan yang berat dari China, dan kelemahan struktural dari sektor ini, sektor manufaktur tradisional yang padat karya seperti tekstil dan garmen tetap lemah, sementara semen, peralatan transportasi, kertas dan percetakan, dan kimia/obat-obatan tumbuh kuat.

### Prospek Pertumbuhan Ekonomi

Meskipun prospek pertumbuhan untuk tahun 2005 tidak terlalu optimistis, ada beberapa sinyal positif. *Pertama*, Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) menyatakan telah terjadi menyetujui 103 proyek PMA baru, dengan nilai US\$872,1 juta pada bulan Januari 2005, naik 235 persen dari yang disetujui pada bulan yang sama tahun lalu. BPKM juga telah menyetujui proyek 15 PMDN, dengan nilai Rp.1.887 trilyun pada bulan Januari, dengan kata lain ada peningkatan 66,7 persen dibandingkan dengan periode yang sama tahun lalu.

*Kedua*, pemerintah sedang mempertimbangkan mengganti peraturan yang mengharuskan investor untuk men-

dapatkan izin investasi dari BKPM, dengan aturan yang lebih sederhana di mana investor hanya melaporkan investasinya setelah lulus analisis dampak lingkungan (AMDAL). Pemerintah juga merencanakan untuk menugaskan BKPM menjalankan fungsi baru, yaitu sebagai badan promosi investasi, dan tidak lagi sebagai badan pengatur.

*Ketiga*, pemerintah berencana untuk memberikan fasilitas *tax break* kepada kalangan bisnis sebagai usaha untuk memperbaiki iklim berusaha dan menjangkau investasi baru, termasuk juga membantu perusahaan yang telah ada untuk mengembangkan usahanya. *Terakhir*, dorongan bagi pembangunan infrastruktur oleh pemerintah akan mendukung peningkatan pengeluaran investasi, tetapi mungkin baru akan terealisasi setelah triwulan ketiga tahun ini.

Pertumbuhan ekonomi diperkirakan akan secara bertahap meningkat tahun ini. CSIS memprediksi bahwa pertumbuhan ekonomi akan berada pada kisaran antara 5,3-5,5 persen untuk tahun 2005.

### PERKEMBANGAN MONETER

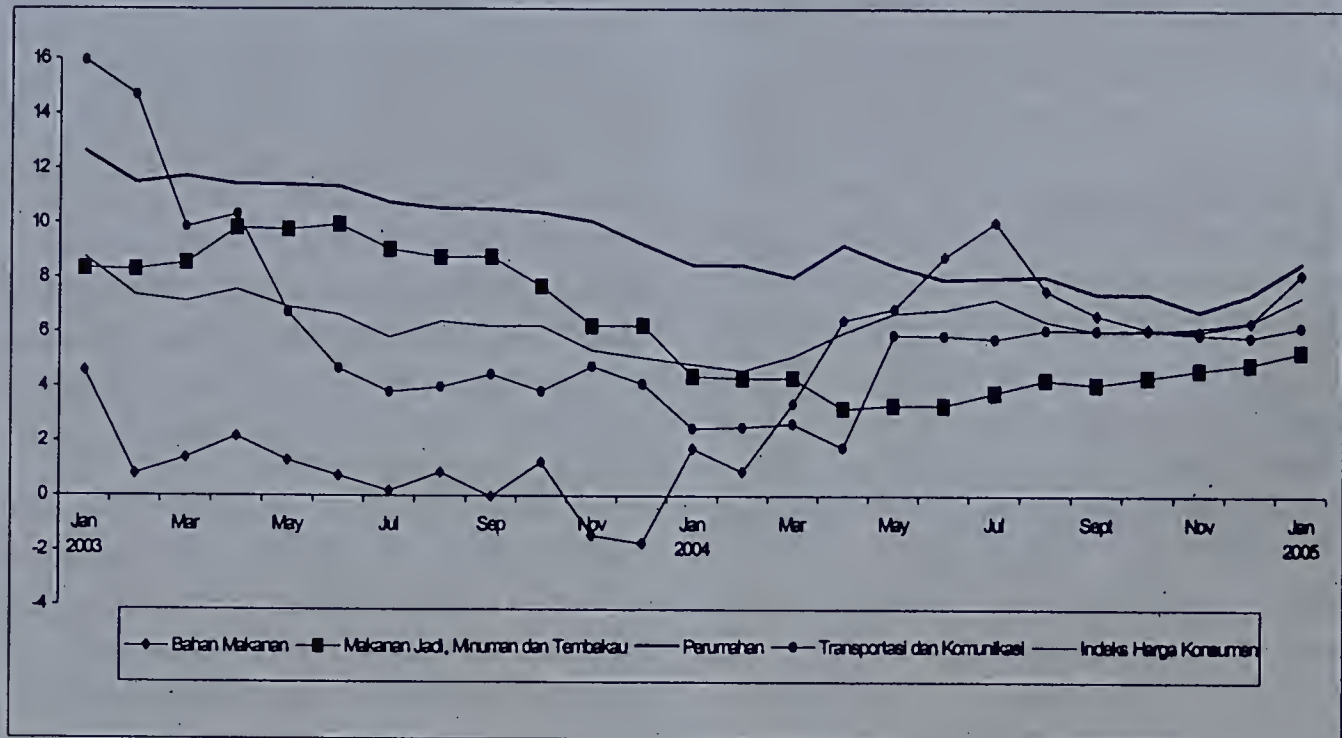
#### Kenaikan Harga BBM Mendorong Naiknya Laju Inflasi

Laju inflasi di tahun 2004 mencapai 6,4 persen, sedikit di bawah target awal pemerintah (6,5 persen). Laju inflasi tahunan rata-rata untuk kebanyakan sektor barang dan jasa di



Gambar 1

## INFLASI (Y-O-Y)



Sumber: BPS.

tahun 2004 lebih rendah dibandingkan dengan tahun sebelumnya, kecuali untuk sektor makanan – yang menyiratkan bahwa dengan kebijakan pertanian yang lebih fleksibel (khususnya untuk beras dan gula), pemerintah dapat meredam laju inflasi lebih rendah lagi. Namun, pada bulan-bulan berikutnya diperkirakan tekanan inflasi akan semakin berat dengan kenaikan harga BBM di bulan Maret.

Tidak seperti tahun-tahun sebelumnya, laju inflasi naik di bulan pertama 2005. Tiga kontributor utama dari kenaikan ini adalah harga bahan makanan; perumahan, air, listrik, gas, dan bahan bakar; serta transportasi dan telekomunikasi. Kenaikan harga bahan makanan terutama didorong oleh kenaikan harga beras, yang didorong

oleh kombinasi dari buruknya panen pada musim hujan di bulan Desember dan larangan impor beras. Di lain pihak, inflasi di dua sektor lainnya terutama didorong oleh kebijakan: pada akhir bulan Desember, Pertamina memutuskan untuk menaikkan harga elpiji untuk rumah tangga dan bahan bakar *high-end* – di mana keduanya merupakan kontributor terbesar dari kenaikan inflasi di sektor perumahan, air, listrik, gas, dan bahan bakar; serta sektor transportasi.

Kenaikan harga BBM di bulan Maret sepertinya akan menambah tekanan terhadap laju inflasi. Paling tidak, dalam jangka pendek, laju inflasi akan meningkat sebagai akibat dari kombinasi efek psikologis, minimnya informasi, dan sikap oportunistik dari



Tabel 3

**KONTRIBUSI KELOMPOK  
PENGELUARAN TERHADAP INFLASI,  
DESEMBER 2004 - JANUARI 2005**

|  | Dec. 04     | Jan. 05     |
|--|-------------|-------------|
| Bahan Makanan                                    | 0,58        | 0,82        |
| Makanan Jadi, Minuman,<br>dan Tembakau           | 0,16        | 0,14        |
| Perumahan, Air, Listrik,<br>Gas, dan Bahan Bakar | 0,23        | 0,40        |
| Sandang  | 0,04        | 0,00        |
| Kesehatan  | 0,02        | 0,01        |
| Pendidikan, Rekreasi,<br>dan Olahraga            | 0,00        | 0,00        |
| Transportasi dan<br>Komunikasi                   | 0,01        | 0,06        |
| <b>TOTAL</b>                                     | <b>1,04</b> | <b>1,43</b> |

Sumber: BPS.

produsen untuk menaikkan harga jual mereka di atas yang ditentukan oleh kenaikan harga BBM.

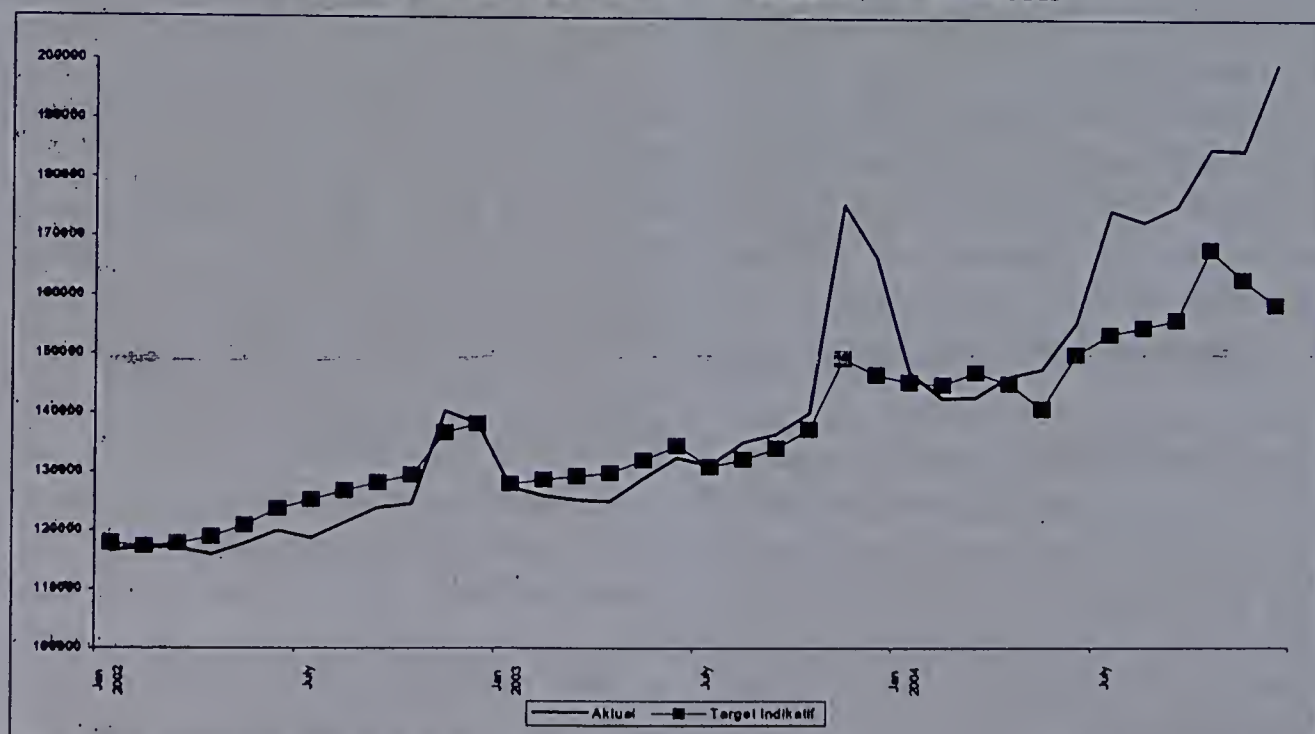
### Uang Primer Semakin Tidak Relevan sebagai Indikator Moneter

Serupa dengan triwulan sebelumnya, uang primer tetap berada di atas target indikatifnya selama triwulan keempat 2004. Uang primer tumbuh dari Rp.175,4 triliun pada akhir triwulan ketiga 2004 ke Rp.199,446 triliun pada akhir triwulan keempat 2004, tumbuh sebesar 13,7 persen, jauh di atas target BI yang sebesar 1,7 persen.

Meskipun uang primer selalu melampaui target indikatifnya selama triwulan keempat 2004, laju inflasi tetap terkendali, menandakan disosiasi antara uang primer dan laju inflasi. Inilah yang membuat BI memilih untuk menggunakan tingkat su-

Gambar 2

#### UANG PRIMER: AKTUAL VS. TARGET INDIKATIF



Sumber: Bank Indonesia.



mun dengan peningkatan inflasi hàr-ga-harga dalam tiga bulan terakhir tahun 2004, tingkat suku bunga riil turun dari 1,36 persen di akhir triwulan ketiga ke 1,03 persen pada akhir triwulan keempat tahun 2004.

Sementara itu, dengan adanya perbaikan dalam persepsi iklim usaha domestik, perbedaan antara tingkat suku bunga pinjaman dan tingkat suku bunga deposito terus mengecil. Tingkat suku bunga pinjaman untuk modal kerja turun dari 13,80 persen menjadi 13,41 persen di antara akhir triwulan ketiga 2004 and akhir triwulan keempat 2004, sementara tingkat suku bunga deposito 1 bulan meningkat dari 6,31 persen ke 6,43 persen di antara kedua periode tersebut. Ini menandakan mengecilnya perbedaan sebanyak 51 basis poin (bps)

### Gambar 3

25

20

15

10

5

0

2000 Jan May Sep 2001 Jan May Sep 2002 Jan May Sep 2003 Jan May Sep 2004 Jan May Sep

■ Deposito 1-bin nominal  
 ● Kredit modal kerja riil  
 — SBI 1-bin nominal  
 — SBI 1-bin riil  
 - - Premi swap

Sumber: Bank Indonesia.



dari 7,49 persen ke 6,98 persen. Tingkat suku bunga pinjaman riil juga turut turun sebanyak 52 persen, dari semula 7,53 persen menjadi 7,01 persen di antara akhir September dan akhir Desember 2004.

### Pertumbuhan Kredit Terus Meningkat

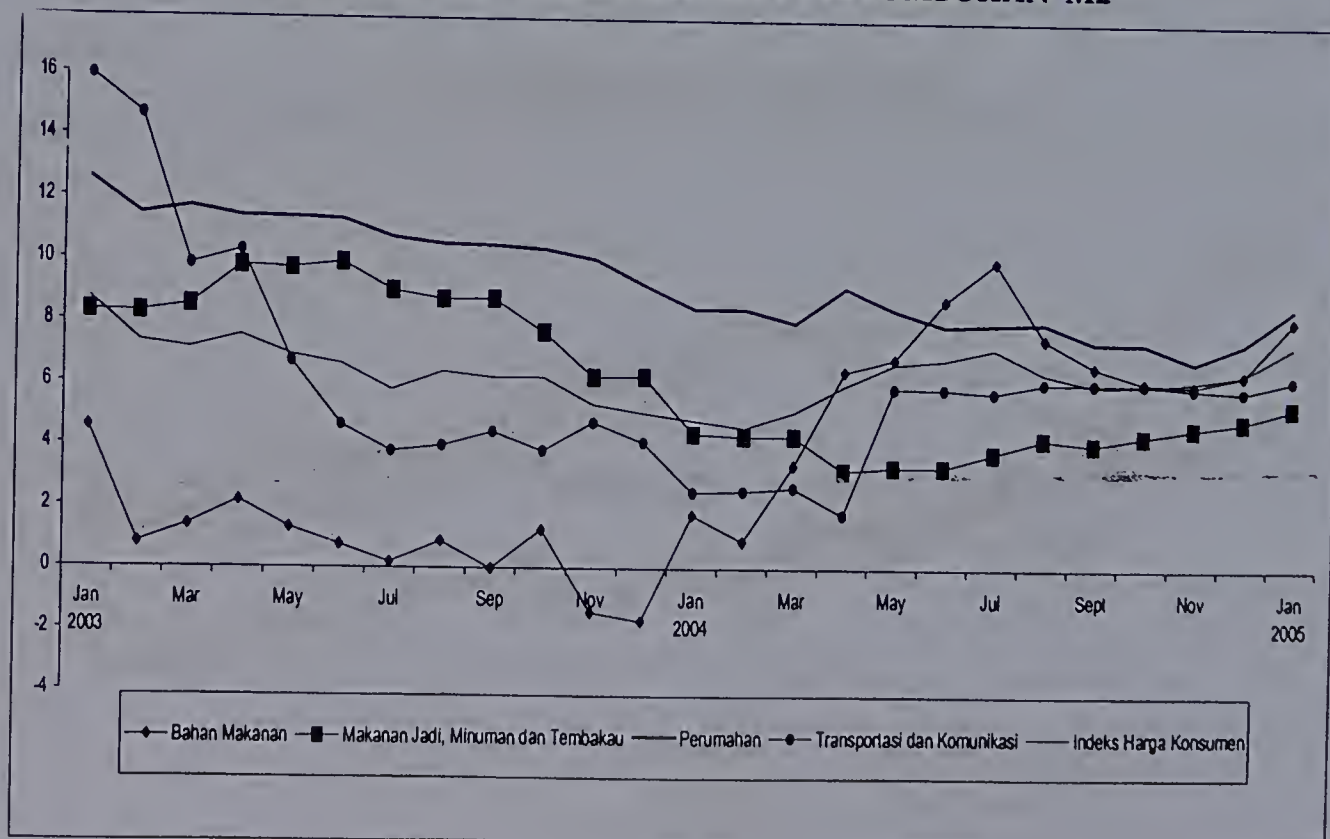
Ekspektasi yang positif terhadap kondisi usaha terus mendorong pertumbuhan kredit selama triwulan keempat 2004. Kredit yang dikeluarkan bank komersial tumbuh pesat selama triwulan keempat 2004, dengan laju pertumbuhan rata-rata 24,7 persen. Sementara itu, laju pertumbuhan kre-

dit bank komersial untuk bulan Desember 2004 adalah sebesar 26,40 persen, lebih tinggi dibandingkan dengan tahun sebelumnya.

Pertumbuhan kredit tetap positif dan kuat. Laju pertumbuhan kredit yang paling pesat terdapat di sektor lain-lain, diikuti oleh pertanian, perdagangan dan sektor pertambangan. Sektor pertanian—tidak seperti biasanya—mengalami pertumbuhan kredit yang kuat, dengan rata-rata laju pertumbuhan kredit sebesar 30,9 persen di triwulan keempat 2004, jauh di atas laju pertumbuhan pada triwulan sebelumnya yang sebesar 16,36 persen. Di sektor manufaktur, meskipun masih berada di kisaran dua digit,

Gambar 4

#### KREDIT BANK KOMERSIAL DAN PERTUMBUHAN M2



Sumber: Bank Indonesia.



tetapi laju pertumbuhan kredit untuk sektor ini tidak sekuat triwulan sebelumnya, yaitu sebesar 16,4 persen, dibandingkan dengan 12,8 persen pada triwulan keempat 2004.

### Nilai Tukar Rp/US\$ Sedikit Melemah Akibat Kenaikan Tingkat Suku Bunga The Fed, Pasar Saham Terus Menguat

Langkah The Fed (Bank Sentral AS, Red.) untuk menaikkan tingkat suku bunga, dan juga adanya ekspektasi bahwa The Fed akan menaikkan terus tingkat suku bunganya, membuat mata uang dolar AS semakin menguat. Dampak dari kebijakan itu ialah melemahnya nilai tukar rupiah terhadap dolar AS. Nilar tukar rata-rata rupiah terhadap dolar AS

meningkat dari Rp. 9.105/US\$ pada periode September-November 2004, menjadi Rp. 9.223/US\$ pada periode Desember 2004 - Februari 2005.

Pada saat yang bersamaan, dengan adanya ekspektasi positif dari iklim ekonomi—terutama dengan suksesnya KTT Infrastruktur—Bursa Saham di Jakarta (BEJ) terus mengalami kenaikan, walaupun tidak sebesar kenaikan setelah pemilihan presiden. Selama akhir November 2004 hingga ke pertengahan Februari 2005, indeks BEJ meningkat sebesar 11,7 persen.

### Prospek Moneter

Ke depannya, kenaikan harga BBM diperkirakan akan memiliki dampak terhadap laju inflasi. Dalam jangka

Gambar 5

### NILAI TUKAR RUPIAH DAN IHSG



Sumber: CEIC Database.



pendek, inflasi diperkirakan akan berada pada kisaran 7,3-7,9 persen, tergantung pada bagaimana pemerintah dan BI menangani kemungkinan kenaikan harga-harga. CSIS memperkirakan bahwa tingkat suku bunga juga akan naik untuk menahan tekanan inflasi tersebut.

Dalam jangka pendek, biaya dari kenaikan harga BBM ini tinggi, namun kebijakan ini akan memberikan ruang gerak bagi pemerintah dalam manajemen fiskal, dan dalam jangka panjang dapat memperkuat nilai rupiah. Meskipun begitu, dalam jangka pendek nilai tukar Rp/US\$ diperkirakan akan sedikit melemah, berfluktuasi di antara Rp. 9.200-9.400/US\$ dalam beberapa bulan ke depan.

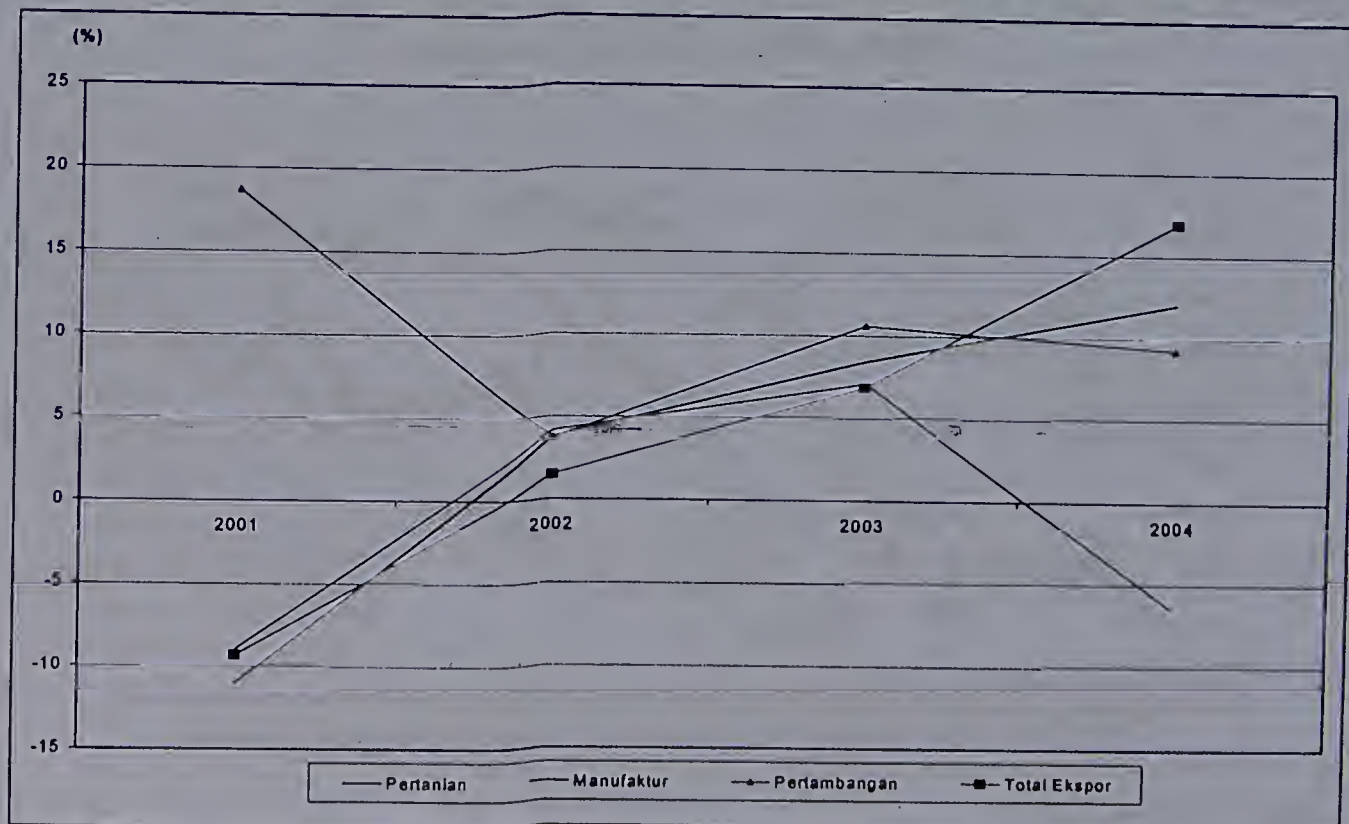
## NERACA PEMBAYARAN

### Ekspor

Pada tahun 2004, nilai ekspor mencapai US\$69,7 milyar, menunjukkan laju pertumbuhan sebesar 11,5 persen (y-o-y). Ekspor manufaktur, yang memiliki andil 67 persen terhadap total ekspor tumbuh sebesar 12 persen (y-o-y) dan tetap menjadi pendorong utama pertumbuhan ekspor. Ekspor migas, yang berkontribusi 22 persen dari total ekspor, tumbuh 14 persen. Di sisi lain, laju pertumbuhan ekspor pertambangan naik sebanyak 9 persen dan pertanian non-olahan menurun sebesar 6 persen.

Gambar 6

LAJU PERTUMBUHAN EKSPOR MENURUT KELOMPOK (TAHUNAN)



Sumber: BPS.



Mesin dan peralatan listrik tetap menjadi komoditas manufaktur terbesar yang diekspor, meskipun hanya memperlihatkan kenaikan yang relatif kecil, yakni sebesar 3 persen. Lemak dan minyak hewani/nabati memperlihatkan pertumbuhan yang tinggi, hampir mencapai 50 persen. Komoditas ekspor tradisional lainnya masih terbilang lemah. Sebagai contoh, garmen, yang dulu merupakan komoditas utama ekspor, terus menurun. Jelas bahwa membaiknya kinerja ekspor pada tahun 2004 telah didorong terutama oleh ekspor komoditas non-tradisional.

Amerika Serikat, Jepang dan Singapura tetap menjadi negara tujuan ekspor utama, dengan 39 persen dari total ekspor non-migas ditujukan ke negara-negara tersebut. Semua pasar, kecuali Korea Selatan menunjukkan pertumbuhan yang tinggi. Laju pertumbuhan ekspor diperkirakan akan meningkat di tahun 2005. Ada tiga alasan untuk hal tersebut; permintaan dunia untuk komoditas ekspor sedang meningkat, perusahaan lokal mulai mengimpor barang modal, yang menjadi tanda bangkitnya sektor usaha di Indonesia, dan ketiga, rupiah yang stabil. Walaupun begitu, kewaspadaan tetap harus dipertahankan karena beberapa hal. *Pertama*, iklim usaha dalam negeri belum sepenuhnya pulih. *Kedua*, kenaikan harga BBM baru-baru ini dapat meningkatkan biaya produksi dan transportasi. *Ketiga*, kenaikan permintaan dunia mungkin saja tidak akan bertahan lama. Sebagai tambahan, be-

rita di koran melaporkan kenaikan biaya penanganan pelabuhan (*terminal handling*) sebesar 10-20 persen (*Kompas*, 9 Maret 2005) yang dapat mengikis daya saing ekspor Indonesia.

## Impor

Impor melonjak naik mencapai US\$46,2 milyar, menunjukkan kenaikan sebesar 40 persen. Lonjakan ini terutama disebabkan oleh naiknya impor migas dan barang modal. Impor migas, yang sebesar 22 persen dari total impor Indonesia, naik mencapai 53 persen selama tahun 2004. Di lain pihak, impor barang modal, yang sebesar 13 persen dari total impor, meningkat 41 persen. Terakhir, barang konsumsi, yang hanya 8 persen dari total impor, naik 30 persen.

Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, kenaikan besar dari impor barang modal mengindikasikan bangkitnya sektor usaha. Sama halnya, meningkatnya impor bahan mentah dan *input* antara (*intermediate input*) juga menandakan mulai banggunya sektor usaha. Perlu juga diperhatikan, bahwa beberapa komoditas ekspor Indonesia memiliki kandungan impor yang tinggi, peningkatan yang besar dari impor bahan mentah dan *input* antara mungkin dapat bermuara pada kenaikan ekspor dalam beberapa bulan mendatang.

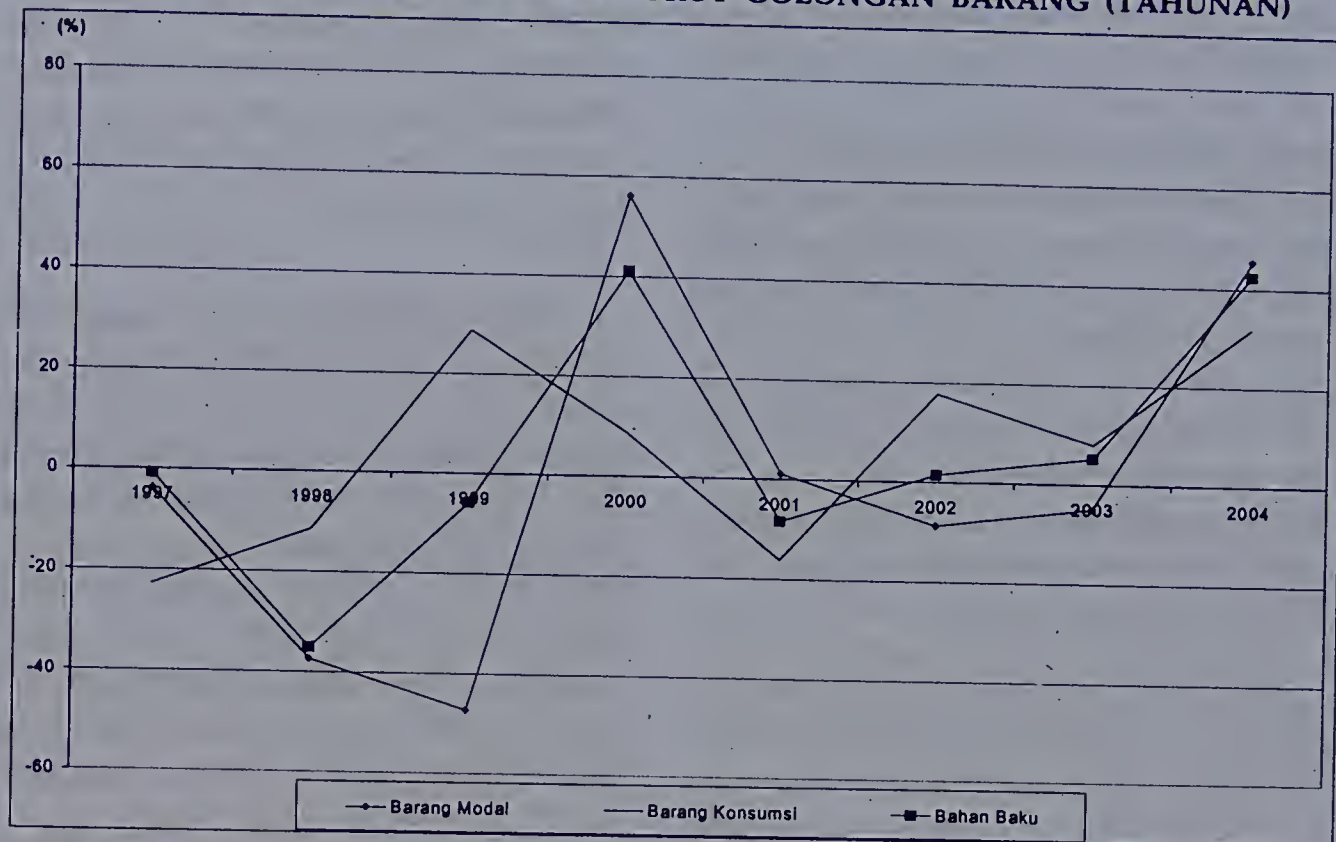
## Transaksi Berjalan

Melonjaknya impor berdampak pada rendahnya surplus perdagangan



Gambar 7

## LAJU PERTUMBUHAN IMPOR MENURUT GOLONGAN BARANG (TAHUNAN)



Sumber: CEIC Database.

di tahun 2004, sebagaimana dikonfirmasi oleh data sementara BI untuk neraca perdagangan tahun 2004. Selama periode ini, neraca perdagangan hanya sekitar US\$23,3 milyar, sekitar 2 persen lebih rendah daripada tahun sebelumnya. Besar kemungkinan surplus perdagangan yang terjadi di lapangan lebih rendah. Telah dikemukakan sebelumnya, komoditas ekspor Indonesia secara relatif memiliki kandungan impor yang tinggi. Selain itu, ada tanda mulai bangkitnya sektor usaha di Indonesia.

Data sementara BI juga menunjukkan kecenderungan surplus transaksi berjalan untuk tahun 2004 lebih rendah daripada tahun sebelumnya, tidak hanya disebabkan oleh surplus

perdagangan yang lebih rendah, tetapi juga disebabkan oleh tingginya impor jasa, dan juga pembayaran bunga serta transfer pendapatan dari luar negeri.

### Neraca Modal dan Investasi

Data sementara BI untuk arus modal menunjukkan bahwa modal terus mengalir ke Indonesia. Pada tahun 2004, surplus neraca modal mencapai US\$1,44 milyar, berlawanan dengan arus modal keluar bersih (*net outflow*) sejumlah US\$0,95 milyar di tahun 2003. Sumber dari surplus neraca modal adalah arus masuk *netto* dari investasi langsung asing (*foreign direct investment*/FDI) sebesar US\$0,5



milyar dan tetap meningkatnya investasi portofolio. Penarikan pinjaman meningkat, sementara pembayaran utang yang jatuh tempo di tahun 2004 lebih rendah. Namun, persetujuan PMA di tahun 2004 lebih rendah dibandingkan dengan tahun sebelumnya, yaitu hanya sejumlah US\$10,28 milyar atau 24 persen lebih rendah dibandingkan dengan tahun lalu.

## ISU LAINNYA

### KTT Infrastruktur

Untuk mencapai pertumbuhan ekonomi 6 persen, Indonesia harus menginvestasikan paling tidak 5 persen dari PDB ke dalam infrastruktur secara tahunan. Melihat buruknya kondisi infrastruktur di Indonesia, dibutuhkan dana yang sangat besar untuk membuat infrastruktur Indonesia setingkat dengan yang ada di negara-negara tetangga. Tim Pembiayaan Pembangunan Infrastruktur (*Team on Financing Infrastructure*) memperkirakan total dana yang dibutuhkan untuk periode 2005-2009 akan mencapai Rp.1.303 triliun. Dari jumlah itu, hanya 25 persen yang dapat dibiayai dari sumber domestik, yaitu dari anggaran pemerintah, perbankan, dan lembaga keuangan dalam negeri. Tambahan 18 persen dapat dimobilisasi secara domestik. Dari jumlah yang tersisa, 7 persen dapat didatangkan dari lembaga-lembaga multilateral dan negara-negara donor. Ini menyisakan sisa yang besar, sejumlah Rp. 657

trilyun atau sekitar lebih dari setengah total kebutuhan pendanaan. Sisa yang besar ini dapat diperoleh dari investasi swasta asing dan pinjaman jangka panjang serta perbaikan secara domestik di dalam dana pensiun dan asuransi.

Masalah ini tidak hanya dalam pendanaan. Indonesia juga membutuhkan reformasi di dalam sektor infrastruktur. Ada kebutuhan yang mendesak akan adanya strategi yang menyeluruh dan juga kejelasan serta kepastian dalam kerangka hukumnya. Pemerintah telah memulai perubahan ini dengan menerapkan undang-undang baru untuk telekomunikasi pada tahun 1999, undang-undang migas di tahun 2001, undang-undang listrik di tahun 2002. Undang-undang baru ini ditujukan untuk memperkenalkan kompetisi di dalam industri-industri terkait. Namun, terdapat langkah mundur dalam perubahan ini, ketika di pertengahan Desember 2004, Mahkamah Agung membatalkan undang-undang listrik No. 20/2002 dengan dasar berlawanan dengan pasal 33 UUD.

Sebagai usaha untuk menjaring investor, KTT Infrastruktur diadakan di Jakarta pada tanggal 17 dan 18 Januari 2004. KTT ini diorganisir oleh KADIN dengan Menteri Koordinator Bidang Ekonomi dan Bappenas sebagai tuan rumah. Dalam KTT ini, pemerintah menawarkan 91 proyek infrastruktur kepada calon investor. Total investasi dari proyek ini diperkirakan mencapai US\$22,5



milyar. Proses *bidding* untuk proyek-proyek ini dimulai pada minggu pertama bulan Maret. Sementara itu, Indonesia telah memperoleh komitmen dari Bank Dunia dan ADB sejumlah sekitar US\$3-4 milyar.

### Kenaikan Harga BBM

Pada tanggal 28 Februari 2005, pemerintah mengumumkan kenaikan harga BBM sekitar rata-rata 29 persen yang berlaku sejak tanggal 1 Maret 2005. Pemerintah Indonesia telah sejak lama memberikan subsidi BBM, kebijakan ini berakibat pada timbulnya beban fiskal yang tidak perlu. Ketika harga minyak dunia naik sejak tahun lalu, subsidi menjadi terlalu besar. Untuk tahun 2004, subsidi BBM membengkak sebesar 380 persen dari perkiraan sebelumnya yang hanya Rp.15 trilyun menjadi Rp.70 trilyun. Dikarenakan tidak ada tanda bahwa harga minyak dunia akan turun se-

cara signifikan dalam beberapa periode ke depan, tanpa kenaikan harga BBM, subsidi diperkirakan akan menjadi lebih besar di tahun 2005 dibandingkan dengan tahun sebelumnya.

Pemerintah berjanji untuk menyalurkan dana kompensasi dari pengurangan subsidi ini ke dalam bentuk bantuan terhadap kaum yang tidak mampu. Sebagian dari dana ini akan digunakan untuk memberikan beasiswa ke jutaan siswa sekolah dasar, sedangkan sisanya akan dipakai untuk penyediaan perbaikan dalam kesehatan dasar (*basic health*). Banyak yang meragukan dana ini akan mencapai pihak-pihak yang dituju. Kenaikan ini kelihatannya tidak akan memiliki dampak yang signifikan terhadap laju inflasi. Tingkat harga umum akan meningkat sekitar kurang dari 2 basis poin, karena di dalam industri padat bahan bakar sekalipun, biaya untuk bahan bakar hanya kurang dari 20 persen terhadap total biaya.



# Pancasila dan Identitas Nasional Indonesia: Perspektif Multikulturalisme dan Pendidikan Multikultural\*

Azyumardi Azra

*Keragaman atau multikulturalisme merupakan satu realitas utama yang dialami masyarakat dan kebudayaan di masa silam, masa kini dan di waktu-waktu mendatang. Multikulturalisme secara sederhana dapat dipahami sebagai pengakuan bahwa suatu negara atau masyarakat adalah beragam dan majemuk. Sebaliknya, tidak ada satu negara pun yang mengandung hanya kebudayaan nasional tunggal. Komitmen untuk mengakui keberagaman sebagai salah satu ciri dan karakter utama masyarakat dan negara-bangsa tidak berarti ketercerabutan, relativisme kultural, disrupsi sosial atau konflik berkepanjangan pada setiap komunitas, masyarakat dan kelompok etnis dan rasial. Sebab pada saat yang sama sesungguhnya juga terdapat berbagai simbol, nilai, struktur dan lembaga dalam kehidupan bersama yang mengikat berbagai keragaman. Dalam tulisan ini elaborasi tentang relevansi Pancasila sebagai identitas nasional Indonesia di tengah berbagai tantangan yang dihadapi negara-bangsa Indonesia dan kepemimpinan nasional pasca-Pemilu 2004 diuraikan, terutama dalam kaitan dengan tantangan krisis identitas nasional dalam perspektif multikulturalisme dan pendidikan multikultural.*

## PENDAHULUAN

**G**AGASAN penulis tentang rejuvenasi Pancasila sebagai faktor integratif dan salah satu dasar identitas nasional negara-bangsa Indonesia mendapat pengayaan penting dari berbagai kalangan pub-

lik, khususnya melalui Tajuk Rencana *Kompas* maupun artikel Prof. Musa Asy'arie (*Kompas*, 9, 11, 12 Juni 2004). Penulis telah merespons tanggapan publik tersebut dalam *Harian Kompas*, 17 Juni 2004.

Tulisan ini merupakan elaborasi lebih lanjut tentang relevansi Pancasila sebagai dasar identitas nasional

---

\* Makalah Sarasehan Nasional "Menghidupkan dan Memantapkan Multikulturalisme sebagai Modal untuk Mewujudkan Kesejahteraan Rakyat Indonesia", Universitas Islam Negeri (UIN) Syarif Hidayatullah, Ja-

---

karta, bekerjasama dengan Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat RI, Hotel Atlet Century Park Jakarta, 7-9 September 2004.



Indonesia di tengah berbagai tantangan yang dihadapi negara-bangsa Indonesia dan kepemimpinan nasional pasca-Pemilu 2004. Dan tidak kurang pentingnya, tulisan ini juga melihat Pancasila dalam kaitan dengan tantangan krisis identitas budaya, dan akhirnya membahas identitas nasional tersebut dalam perspektif multi-kulturalisme dan pendidikan multi-kultural.

## REJUVENASIPANCASILA

Apakah "ideologi" semacam Pancasila masih relevan dalam masa globalisasi dan demokratisasi yang nyaris tanpa batas dewasa ini? Dalam hiruk pikuk politik menjelang Pemilu Capres/Cawapres 2004 yang lalu, pertanyaan seperti ini mungkin terlalu akademis untuk diajukan kepada Capres/Cawapres. Tetapi, pertanyaan itu sering diajukan khalayak kepada penulis dalam berbagai diskusi dan seminar tentang posisi dan relevansi Pancasila dalam Indonesia yang lebih demokratis, yang kini diwujudkan antara lain dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden secara langsung.

Pertanyaan tentang relevansi ideologi umumnya dalam dunia yang berubah cepat sebenarnya tidak terlalu baru. Sejak akhir 1960-an, mulai muncul kalangan yang mempertanyakan relevansi ideologi baik dalam konteks negara-bangsa tertentu maupun dalam tataran internasional. Pemikir seperti Daniel Bell pada akhir 1960-an telah berbicara tentang *the end of ideology*. Tetapi perang dingin yang

terus meningkat antara Blok Barat dengan ideologi kapitalisme dan Blok Timur dengan ideologi sosialisme-komunisme menunjukkan bahwa ideologi tetap relevan dalam kancah politik, ekonomi, dan lain-lain.

Gelombang demokrasi (*democratic wave*) yang berlangsung sejak akhir 1980-an, yang mengakibatkan runtuhnya rezim-rezim sosialis-komunis di Uni Soviet dan Eropa Timur, kembali membuat ideologi seolah-olah tidak relevan. Bahkan pemikir seperti Francis Fukuyama memandang perkembangan seperti itu sebagai *the end of history*, masa "akhir sejarah", di mana ideologi yang relevan adalah demokrasi Barat.

Gelombang demokratisasi yang terjadi berbarengan dengan meningkatnya globalisasi seakan-akan membuat ideologi semakin tidak relevan dalam dunia yang kian tanpa batas. Tetapi, seperti sudah banyak diketahui, globalisasi mengandung banyak ironi dan kontradiksi. Pada satu pihak, globalisasi mengakibatkan kebangkrutan banyak ideologi—baik universal maupun lokal—tetapi pada pihak lain, nasionalisme lokal, bahkan dalam bentuknya yang paling kasar, semacam *ethno-nationalism* dan bahkan *tribalism* justru menunjukkan gejala peningkatan. Gejala terakhir ini sering disebut sebagai penyebab "Balkanisasi" yang terus mengancam integrasi negara-bangsa yang majemuk dari sudut etnis, sosio-kultural, dan agama seperti Indonesia.

Gelombang demokratisasi yang juga melanda Indonesia berikut dengan



krisis moneter, ekonomi dan politik sejak akhir 1997, juga membuat Pancasila sebagai basis ideologis, *common platform* dan identitas nasional bagi negara-bangsa Indonesia yang plural seolah semakin kehilangan relevansinya. Terdapat setidaknya tiga faktor yang membuat Pancasila semakin sulit dan marjinal dalam semua perkembangan yang terjadi.

*Pertama*, Pancasila terlanjur tercemar karena kebijakan rezim Soeharto yang menjadikan Pancasila sebagai alat politik untuk mempertahankan *status quo* kekuasaannya. Rezim Soeharto juga mendominasi pemaknaan Pancasila yang selanjutnya diindoktrinasikan secara paksa melalui Penataran P4. *Kedua*, liberalisasi politik dengan penghapusan ketentuan oleh Presiden B.J. Habibie tentang Pancasila sebagai satu-satunya asas setiap organisasi. Penghapusan ini memberikan peluang bagi adopsi asas-asas ideologi lain, khususnya yang berbasiskan agama (*religious-based ideology*). Pancasila jadinya cenderung tidak lagi menjadi *common platform* dalam kehidupan politik.

*Ketiga*, desentralisasi dan otonomisasi daerah yang sedikit banyak mendorong penguatan sentimen kedaerahan, yang jika tidak diantisipasi bukan tidak bisa menumbuhkan sentimen *local-nationalism* yang dapat tumpangtindih dengan *ethno-nationalism*. Dalam proses ini, Pancasila baik sengaja maupun *by-implication* kian kehilangan posisi sentralnya. Kecenderungan bahwa posisi Pancasila semakin su-

lit, menurut hemat penulis, cukup *alarming*, lampu kuning bagi masa depan Indonesia yang tetap terintegrasi.

Dalam pandangan penulis, Pancasila—meski menghadapi ketiga masalah tadi—tetap merupakan kekuatan pemersatu (*integrating force*) yang relatif masih utuh sebagai *common platform* bagi negara-bangsa Indonesia. Kekuatan-kekuatan pemersatu lainnya, utamanya birokrasi pemerintahan Indonesia, telah mengalami kemerosotan signifikan. Liberalisasi politik yang menghasilkan fragmentasi elite politik, menghalangi kemunculan kepemimpinan nasional pemersatu; corak kepemimpinan *solidarity maker* yang dapat mencegah disintegrasi tetap belum tampil.

Penulis percaya bahwa tidak ada yang salah dengan Pancasila *as such*. Yang keliru adalah membuat pemaknaan tunggal atas Pancasila yang kemudian dipaksakan sebagai alat politik untuk mempertahankan *status quo* kekuasaan. Karena itu tidak ada masalah dengan Pancasila itu sendiri, dan sebab itu, tidak pada tempatnya mengesampingkan Pancasila atas dasar perlakuan pemerintah Orde Baru.

Lebih jauh, menurut hemat penulis, Pancasila telah terbukti sebagai *common platform* ideologis negara-bangsa Indonesia yang paling *feasible* dan sebab itu lebih *viable* bagi kehidupan bangsa hari ini dan di masa datang. Sampai saat ini—dan juga di masa depan—penulis belum melihat alternatif *common platform* ideologis lain, yang tidak hanya akseptabel bagi bangsa,



tetapi juga *viable* dalam perjalanan negara-bangsa Indonesia di masa-masa selanjutnya.

Karena posisi Pancasila yang krusial seperti itu, penulis melihat urgensi mendesak bagi rehabilitasi dan rejuvenasi Pancasila, khususnya ketika bangsa sedang dalam proses memilih kepemimpinan nasional. Jika tidak, ada kemungkinan bangkitnya ideologi-ideologi lain, termasuk yang berbasis keagamaan. Gejala meningkatnya pencarian dan upaya-upaya untuk penerimaan *religious-based ideologies* ini merupakan salah satu tendensi yang terlihat jelas di Indonesia pada masa pasca-Soeharto.

Rejuvenasi Pancasila dapat dimulai dengan menjadikan Pancasila kembali sebagai *public discourse* (wacana publik). Dengan menjadi wacana publik, sekaligus dapat dilakukan *reassessment* (penilaian kembali) atas pemakaian Pancasila selama ini, untuk kemudian menghasilkan pemikiran dan pemaknaan baru. Dengan demikian, menjadikan Pancasila sebagai wacana publik merupakan tahap awal krusial untuk pengembangan kembali Pancasila sebagai ideologi terbuka, yang dapat dimaknai secara terus-menerus, sehingga tetap relevan dalam kehidupan bangsa dan negara Indonesia.

Rehabilitasi dan rejuvenasi Pancasila memerlukan keberanian moral kepemimpinan nasional. Tiga kepemimpinan nasional pasca-Soeharto, sejak dari Presiden Habibie, Abdurrahman Wahid, sampai Megawati Soekarnoputri gagal membawa Pancasila ke

dalam wacana dan kesadaran publik. Ada kesan traumatik untuk kembali membicarakan Pancasila. Sudah waktunya kepemimpinan nasional sekarang ini memberikan perhatian khusus kepada ideologi pemersatu ini, jika mereka betul-betul peduli pada identitas nasional dan integrasi negara-bangsa Indonesia.

## PERADABAN INDONESIA DAN KRISIS IDENTITAS

Peradaban Indonesia merupakan subjek yang rumit, yang kelihatan masih menjadi perdebatan di tanah air. Pertanyaan yang sering menjadi titik perdebatan adalah; apakah ada "peradaban Indonesia" itu? Kalau ada, bagaimana bentuk dan sosoknya? Bahkan pada tingkat yang lebih "rendah" terjadi juga perdebatan mengenai "(ke)budaya(an) Indonesia" (*Indonesian culture*) atau "kebudayaan nasional"; apakah ada "(ke)budaya(an) Indonesia", bagaimana bentuk "(ke)budaya(an) Indonesia" itu, dan apa hubungan antara "(ke)budaya(an) Indonesia" tersebut dengan "(ke)budaya(an) lokal", "(ke)budaya(an) etnis", dan bahkan dengan "(ke)budaya(an) global"?

Perdebatan tentang subjek-subjek ini bisa kita ulangi kembali dalam kesempatan ini untuk mendapatkan perspektif yang lebih jernih. Terlepas dari itu, terdapat kecenderungan pendapat umum, bahwa peradaban (*civilization*) lebih daripada kebudayaan (*culture*); peradaban mencakup berbagai aspek kehidupan manusia, sejak dari pandangan hidup, tata nilai, sosial-



budaya, politik, kesenian, ilmu pengetahuan, sains, teknologi, dan banyak lagi, yang bisa kita bahas dan rumuskan secara lebih jelas dalam konteks Indonesia. Tulisan ini memusatkan perhatian hanya pada salah satu aspek peradaban tersebut, yakni sosial-budaya, yang pada gilirannya perlu kita akselerasikan menuju masyarakat multikultural, yang berprinsip pada pandangan dunia multikulturalisme.

Masa sejak jatuhnya Presiden Soeharto dari kekuasaannya—yang kemudian sering disebut sebagai "era reformasi" sekarang ini, kebudayaan Indonesia cenderung mengalami disintegrasi. Krisis moneter, ekonomi dan politik yang bermula sejak akhir 1997, juga mengakibatkan terjadinya krisis sosio-kultural di dalam kehidupan bangsa dan negara. Jalinan tenun masyarakat (*fabric of society*) kelihatan tercabik-cabik akibat krisis ekonomi yang menimbulkan pengangguran, semakin sulitnya lapangan kerja, dan lain-lain.

Krisis sosial budaya itu dapat disaksikan muncul dalam berbagai bentuk disorientasi dan dislokasi banyak kalangan masyarakat kita, misalnya, disintegrasi sosial-politik yang antara lain juga disebabkan euforia kebebasan yang hampir kebablasan; lenyapnya kesabaran sosial (*social temper*) dalam menghadapi realitas kehidupan yang semakin sulit sehingga mudah mengamuk dan melakukan berbagai tindakan kekerasan dan anarki; merosotnya penghargaan dan kepatuhan terhadap hukum, etika, moral, dan kesantunan sosial; semakin me-

luasnya penyebaran narkoba dan penyakit-penyakit sosial lainnya; pecahnya konflik dan kekerasan yang bersumber atau sedikitnya bernuansa etnis dan agama seperti terjadi di berbagai wilayah tertentu Kalimantan, Maluku dan Sulawesi.

Disorientasi, dislokasi atau krisis sosial-budaya umumnya di kalangan masyarakat kita semakin bertambah dengan kian meningkatnya penetrasi dan ekspansi budaya Barat—khususnya Amerika—sebagai akibat proses globalisasi yang hampir tidak terbendung. Berbagai ekspresi sosial budaya yang sebenarnya *alien* (asing), yang tidak memiliki basis dan preseden kulturalnya dalam masyarakat kita semakin menyebar pula dalam masyarakat kita sehingga memunculkan kecenderungan-kecenderungan "gaya hidup" baru yang tidak selalu positif dan kondusif bagi kehidupan sosial budaya masyarakat dan bangsa (cf. al-Roubaie, 2002). Hal ini misalnya bisa dilihat dari semakin merebaknya budaya "McDonald", makanan instan dan, dengan demikian, budaya serba instan; meluasnya budaya telenovela, yang menyebarkan permisivisme, kekerasan, dan hedonisme; mewabahnya MTVisasi, Valentine's Day, dan kini juga *prom's night* di kalangan remaja. Meminjam ungkapan Edward Said, gejala ini tidak lain daripada *cultural imperialism* baru, menggantikan imperialisme klasik yang terkandung dalam "Orientalisme".

Dari berbagai kecenderungan ini, maka orang bisa menyaksikan kemun-



culan kultur *hybrid* di Indonesia dewasa ini. Pada satu segi, kemunculan budaya *hybrid* nampaknya tidak terelakkan, khususnya karena proses globalisasi yang semakin sulit dihindari. Tetapi pada segi lain, budaya *hybrid*—apalagi yang bersumber dari dan didominasi budaya luar, karena dominasi dan hegemoni politik, ekonomi dan informasi mereka—dapat mengakibatkan krisis budaya nasional dan lokal lebih jauh. Tidak hanya itu, budaya *hybrid* dapat mengakibatkan lenyapnya identitas kultural nasional dan lokal; padahal identitas nasional dan lokal tersebut sangat krusial bagi integrasi sosial, kultural dan politik masyarakat dan negara-bangsa.

## MULTI-KULTURALISME: BHINNEKA TUNGGAL IKA

Pluralisme kultural di Asia Tenggara, khususnya Indonesia, Malaysia dan Singapura, seperti dikemukakan Hefner (2001: 4) sangat mencolok; terdapat hanya beberapa wilayah lain di dunia yang memiliki pluralisme kultural seperti itu. Karena itulah dalam teori politik Barat sepanjang dasawarsa 1930-an dan 1940-an, wilayah ini—khususnya Indonesia—dipandang sebagai "lokus klasik" bagi konsep "masyarakat majemuk/plural" (*plural society*) yang diperkenalkan ke dunia Barat oleh J.S. Furnivall (1944).

Menurut Furnivall, "masyarakat plural" adalah masyarakat yang terdiri dari dua atau lebih unsur-unsur atau tatanan-tatanan sosial yang hidup

berdampingan, tetapi tidak bercampur dan menyatu dalam satu unit politik tunggal. Teori Furnivall ini banyak berkaitan dengan realitas sosial politik Eropa yang relatif "homogen", tetapi sangat diwarnai oleh chauvinisme etnis, rasial, agama dan jender. Berdasarkan kerangka sosial-kultural, politik dan pengalaman Eropa, Furnivall memandang masyarakat-masyarakat plural Asia Tenggara akan terjerumus ke dalam anarki jika gagal menemukan formula federasi pluralis yang memadai.

Meski demikian, berbeda dengan *doomed scenario* Furnivall, masyarakat-masyarakat plural Asia Tenggara, khususnya Indonesia, pada akhirnya setelah Perang Dunia II dapat menyatu dalam satu kesatuan unit politik tunggal. Tetapi, harus diakui, kesatuan politik tidak menghilangkan realitas pluralitas sosial-budaya yang bukannya tidak sangat divisif, khususnya jika negara-bangsa baru seperti Indonesia gagal menemukan *common platform* yang dapat mengintegrasikan berbagai keragaman itu. Padahal, pada saat yang sama, kemerdekaan yang dicapai negara-negara baru ini mendorong bangkitnya sentimen etno-religius yang dapat sangat eksplosif, karena didorong semangat yang bernyala-nyala untuk mengontrol kekuasaan (Geertz, 1973).

Berhadapan dengan tantangan untuk tidak hanya mempertahankan kemerdekaan, tetapi juga eksistensi negara-bangsa (*nation building*) yang mengandung keragaman tersebut, para



penguasa negara-negara baru ini memiliki kecenderungan kuat untuk melaksanakan politik “keseragaman budaya” (monokulturalisme). Pengalaman Indonesia sejak masa awal kemerdekaan—khususnya pada masa Demokrasi Terpimpin di bawah Presiden Soekarno—dan masa Orde Baru di bawah Presiden Soeharto memperlihatkan kecenderungan kuat pada politik monokulturalisme.

Secara restrospektif, politik monokulturalisme Orde Baru atas nama stabilitas untuk *developmentalism* telah menghancurkan *local cultural geniuses*, seperti tradisi *pela gandong* di Ambon, republik nagari di Sumatera Barat dan lain-lain. Padahal sistem atau tradisi sosio-kultural lokal seperti ini merupakan kekayaan kultural yang tidak ternilai bukan hanya bagi masyarakatnya sendiri, tetapi juga bagi masyarakat-masyarakat lain. Lebih jauh lagi, *local geniuses* juga berfungsi sebagai *defense mechanism* dan sekaligus *early-warning system* yang dapat memelihara integrasi dan keutuhan sosio-kultural masyarakat bersangkutan. Politik monokulturalisme yang telah menghancurkan *local geniuses* ini, pada gilirannya mengakibatkan kerentanan dan disintegrasi sosial-budaya lokal. Konflik dan kekerasan yang bernuansa etnis dan agama yang khususnya marak di beberapa daerah sejak 1996 tidak terlepas dari hancurnya *local geniuses* tersebut.

Tetapi penting dicatat, dari perspektif politik Indonesia, berakhirnya sentralisme kekuasaan Orde Baru

yang memaksakan “monokulturalisme”, memunculkan reaksi balik yang bukan tidak mengandung implikasi-implikasi negatif bagi rekonstruksi kebudayaan Indonesia yang pada hakikatnya multikultural. Berbarengan dengan proses otonomisasi dan desentralisasi kekuasaan pemerintahan, terjadi pula peningkatan gejala “provinsialisme” yang hampir tumpang-tindih dengan “etnisitas”. Kecenderungan ini, jika tidak terkendali, dapat menimbulkan tidak hanya disintegrasi sosial-kultural lebih lanjut, tetapi juga disintegrasi politik.

Sebagaimana dikemukakan di atas, merupakan kenyataan yang sulit diingkari, bahwa negara-bangsa Indonesia terdiri dari sejumlah besar kelompok etnis, budaya, agama dan lain-lain, sehingga negara-bangsa Indonesia secara sederhana dapat disebut sebagai masyarakat “multikultural”. Tetapi pada pihak lain, realitas “multikultural” tersebut berhadapan dengan kebutuhan mendesak untuk merekonstruksi kembali “kebudayaan nasional Indonesia” yang dapat menjadi *integrating force* yang mengikat seluruh keragaman etnis dan budaya tersebut.

Pandangan dunia “multikultural” secara substantif sebenarnya tidaklah terlalu baru di Indonesia. Prinsip Indonesia sebagai negara *bhinneka tunggal ika* mencerminkan bahwa meskipun Indonesia adalah multikultural, tetapi tetap terintegrasi dalam kesatuan. Pembentukan masyarakat multikultural Indonesia yang



sehat tidak bisa secara *taken for granted* atau *trial and error*; sebaliknya harus diupayakan secara sistematis, programatis, *integrated* dan berkesinambungan, dan bahkan perlu percepatan (akselerasi). Salah satu strategi penting dalam mengakselerasikannya adalah pendidikan multikultural yang diselenggarakan melalui seluruh lembaga pendidikan, baik formal maupun non-formal, dan bahkan informal dalam masyarakat luas. Kebutuhan, urgensi, dan akselerasi pendidikan multikultural telah cukup lama dirasakan cukup mendesak bagi negara-bangsa majemuk lainnya. Di beberapa negara Barat, seperti Kanada, Inggris, Amerika Serikat dan lain-lain, yang sejak usainya Perang Dunia II semakin "multikultural" karena proses migrasi penduduk luar ke negara-negara tersebut (cf. Hefner, 2001: 2-3), pendidikan multikultural menemukan momentumnya sejak dasawarca 1970-an, setelah sebelumnya di AS misalnya dikembangkan "pendidikan inter-kultural". Berhadapan dengan meningkatnya "multikulturalisme" di negara-negara tersebut, maka paradigma, konsep dan praktek pendidikan "multikultural" semakin relevan dan *timely*.

Pada pihak lain, gagasan pendidikan multikultural merupakan sesuatu hal baru di Indonesia. Meski belakangan ini sudah mulai muncul suara-suara yang mengusulkan pendidikan multikultural tersebut di tanah air, tidak berkembang wacana publik tentang subjek ini. Pembahasan dan literatur mengenai sub-

jek ini sangat terbatas. Padahal, realitas kultural dan perkembangan terakhir kondisi sosial, politik, dan budaya bangsa, khususnya sejak "era reformasi" yang penuh dengan gejala sosial-politik dan konflik dalam berbagai tataran masyarakat, membuat pendidikan multikultural terasa semakin dibutuhkan.

## MULTIKULTURALISME: BASIS KEWARGAAN

Keragaman, atau kebhinnekaan atau multikulturalisme, merupakan salah satu realitas utama yang dialami masyarakat dan kebudayaan di masa silam, lebih-lebih lagi pada masa kini dan di waktu-waktu mendatang. Multikulturalisme secara sederhana dapat dipahami sebagai pengakuan, bahwa sebuah negara atau masyarakat adalah beragam dan majemuk. Sebaliknya, tidak ada satu negara pun yang mengandung hanya kebudayaan nasional tunggal.

Tetapi, penting dicatat, bahwa keragaman itu hendaklah tidak diinterpretasikan secara tunggal. Dan, lebih jauh, komitmen untuk mengakui keragaman sebagai salah satu ciri dan karakter utama masyarakat-masyarakat dan negara-bangsa tidaklah berarti ketercerabutan, relativisme kultural, disrupsi sosial atau konflik berkepanjangan pada setiap komunitas, masyarakat dan kelompok etnis dan rasial. Sebab, pada saat yang sama sesungguhnya juga terdapat berbagai simbol, nilai, struktur dan lembaga dalam kehi-



dupan bersama yang mengikat berbagai keragaman tadi.

Semuanya ini, dan lebih khusus lagi, lembaga-lembaga, struktur-struktur, dan bahkan pola tingkah laku (*patterns of behavior*) memiliki fokus tertentu terhadap kolaborasi, kerja sama, mediasi dan negosiasi untuk menyelesaikan berbagai perbedaan. Dengan demikian, mereka potensial untuk menyelesaikan konflik yang dapat muncul dan berkembang sewaktu-waktu. Semua simbol, nilai, struktur dan lembaga tersebut juga sangat menekankan kehidupan bersama, saling mendukung dan menghormati satu sama lain dalam berbagai hak dan kewajiban personal maupun komunal, dan lebih jauh lagi masyarakat nasional.

Pada tahap ini, komitmen terhadap nilai-nilai tidak dapat dipandang berkaitan hanya dengan eksklusivisme personal dan sosial, atau dengan superioritas kultural, tetapi lebih jauh lagi dengan kemanusiaan (*humanness*). Semua ini juga mencakup komitmen dan kohesi kemanusiaan melalui toleransi, saling menghormati hak-hak personal dan komunal. Manusia, ketika berhadapan dengan berbagai simbol, doktrin, prinsip dan pola tingkah laku, sesungguhnya mengungkapkan dan sekaligus mengidealisasikan komitmen kepada kemanusiaan—baik secara personal maupun komunal—dan kebudayaan yang dihasilkannya.

Dalam konteks ini, multikulturalisme dapat pula dipahami sebagai “ke-

percayaan” kepada normalitas dan penerimaan keragaman. Pandangan dunia multikulturalisme seperti ini dapat dipandang sebagai titik tolak dan fondasi bagi kewarganegaraan yang berkeadaban. Di sini, multikulturalisme dapat dipandang sebagai landasan budaya (*cultural basis*) bagi kewargaan, kewarganegaraan, dan pendidikan.

Multikulturalisme sebagai landasan budaya, lebih jauh lagi, terkait erat dengan pencapaian *civility* (keadaban) yang sangat esensial bagi demokrasi yang berkeadaban dan keadaban yang demokratis (*democratic civility*). Dalam upaya penumbuhan dan pengembangan *democratic civility*, maka *civil society* (CS) dan pendidikan menduduki peran sangat instrumental.

Terdapat persepsi dalam masyarakat untuk secara *taken for granted* menerima bahwa CS selalu mendorong keadaban dan demokrasi. Padahal, terdapat kecenderungan, bahwa CS terorganisasi berdasarkan perbedaan sosial, budaya, etnis, dan agama—sehingga cenderung eksklusif dan merasa paling benar sendiri; akibatnya dapat kontra-produktif tidak hanya terhadap multikulturalisme, tetapi juga bahkan terhadap demokrasi. Karena itu, dalam hal CS seperti ini, perlu pengembangan sikap inklusif, toleran, dan respek terhadap pluralitas. Pada saat yang sama, juga harus dikembangkan CS yang mengatasi berbagai garis demarkasi tersebut, menjadi organisa-



si yang melintasi batas-batas etnis, agama dan sosial; sehingga pada gilirannya dapat menjadi *social and cultural capital* yang esensial bagi pengembangan dan pemberdayaan *civility* dan demokrasi yang berkeadaban (cf. Hefner 2001: 9-10).

Dalam konteks pengembangan CS yang benar-benar merupakan *social and cultural capital* bagi keadaban dan demokrasi, pendidikan merupakan salah satu jika tidak satu-satunya sarana terpenting. Tidak perlu uraian panjang lebar, *social and cultural capital* sangat krusial dan instrumental bagi terwujudnya *social and cultural cohesiveness* dan, pada gilirannya, integrasi negara-bangsa. Sebaliknya, negara-bangsa dan masyarakat akan mengalami disintegrasi jika tidak memiliki *social and cultural capital*. Dalam kerangka pengembangan *social and cultural capital*, diperlukan tidak hanya peningkatan pengetahuan dan pemahaman tentang berbagai nilai sosial-budaya, tetapi juga pengejawantahan nilai-nilai tersebut dalam kehidupan bersama, bermasyarakat, berbangsa-bernegara. Di sinilah terletak peran instrumental pendidikan.

Untuk penumbuhan dan pengembangan *social and cultural capital* melalui pendidikan, pendidikan kewarganegaraan (*civic education*) menjadi sebuah keharusan. Keadaban dan demokrasi, sekali lagi, tak bisa dicapai secara *trial and error* atau diperlakukan secara *taken for granted*, sebaliknya justru harus diprogramkan secara konseptual dan komprehensif pada se-

tiap jenjang pendidikan, dan pada setiap lembaga pendidikan, baik formal, non-formal, maupun informal. Melalui *civic education* dapat ditumbuhkan tidak hanya pemahaman lebih benar tentang demokrasi, hak asasi manusia (HAM), pluralitas, dan respek dan toleransi di antara berbagai komunitas, tetapi juga pengalaman berdemokrasi keadaban (Azra, 2002).

## PENDIDIKAN MULTIKULTURAL

Secara sederhana, pendidikan multikultural dapat didefinisikan sebagai "pendidikan untuk/tentang keragaman kebudayaan dalam merespons perubahan demografis dan kultural lingkungan masyarakat tertentu atau bahkan dunia secara keseluruhan". Agar definisi ini bermanfaat, perlu mendefinisikan kembali apa yang dimaksud dengan "budaya" dan "kebudayaan". Upaya perumusan ini jelas tidak mudah, karena perubahan-perubahan yang begitu cepat dan dramatis dalam kebudayaan itu sendiri, khususnya karena proses globalisasi yang semakin meningkat.

Menurut Tilaar (2002: 495-7), pendidikan multikultural berawal dari berkembangnya gagasan dan kesadaran tentang "inter-kulturalisme" seusai Perang Dunia II. Kemunculan gagasan dan kesadaran "inter-kulturalisme" ini selain terkait dengan perkembangan politik internasional menyangkut HAM, kemerdekaan dari kolonialisme, dan diskriminasi rasial dan lain-lain, juga karena meningkatnya pluralitas di



negara-negara Barat sendiri sebagai akibat peningkatan migrasi dari negara-negara yang baru merdeka ke Amerika dan Eropa.

Mempertimbangkan semua perkembangan ini, pada dasawarsa 1940-an dan 1950-an di Amerika Serikat berkembang konsep pendidikan "inter-kultural" dan "inter-kelompok" (*inter-cultural and inter-group education*). Pada dasarnya pendidikan inter-kultural merupakan *cross-cultural education* yang bertujuan mengembangkan nilai-nilai universal yang dapat diterima berbagai kelompok masyarakat berbeda (cf. La Belle, 1994: 21-27).

Pada tahap pertama, pendidikan inter-kultural ditujukan untuk mengubah tingkah laku individu agar tidak meremehkan apalagi melecehkan budaya orang atau kelompok lain, khususnya dari kalangan minoritas. Selain itu, juga ditujukan untuk tumbuhnya toleransi dalam diri individu terhadap berbagai perbedaan rasial, etnis, agama, dan lain-lain.

Tetapi, harus diakui, pada prakteknya pendidikan inter-kultural lebih terpusat pada individu dan pada masyarakat. Lagi pula, konflik dalam skala luas terjadi bukan pada tingkat individu, melainkan pada tingkat masyarakat sehingga dapat benar-benar mengganggu hubungan bersama di antara warga masyarakat negara-bangsa. Sebab itu pula, pendidikan inter-kultural dipandang kurang berhasil dalam mengatasi konflik antar-golongan dan masyarakat; dan kenyataan inilah pada gilirannya men-

dorong munculnya gagasan tentang pendidikan multikultural.

Karena itu, seperti dikemukakan oleh Tilaar (2002: 498), dalam program pendidikan multikultural, fokus tidak lagi diarahkan semata-mata kepada kelompok rasial, agama dan kultural dominan atau *mainstream*. Fokus seperti ini pernah menjadi tekanan pada pendidikan inter-kultural yang menekankan peningkatan pemahaman dan toleransi individu-individu yang berasal dari kelompok minoritas terhadap budaya *mainstream* yang dominan, yang pada akhirnya dapat membuat orang-orang dari kelompok minoritas terintegrasi ke dalam masyarakat *mainstream*.

Pendidikan inter-kultural seperti ini pada akhirnya memunculkan tidak hanya sikap tidak peduli (*indifference*) terhadap nilai-nilai budaya minoritas, tetapi bahkan cenderung melestarikan prasangka-prasangka sosial dan kultural yang rasis dan diskriminatif. Dan dari kerangka inilah, maka pendidikan multikultural sebenarnya merupakan sikap "peduli" dan mau mengerti (*difference*), atau *politics of recognition*, politik pengakuan terhadap orang-orang dari kelompok minoritas (Cf. Taylor et al., 1994).

Dalam konteks itu, pendidikan multikultural melihat masyarakat secara lebih luas. Berdasarkan pandangan dasar bahwa sikap *indifference* dan *non-recognition* berakar tidak hanya dari ketimpangan struktural rasial, paradigma pendidikan multikultural mencakup subjek-subjek mengenai ketidak-



adilan, kemiskinan, penindasan dan keterbelakangan kelompok-kelompok minoritas dalam berbagai bidang: sosial, budaya, ekonomi, pendidikan, dan lain-lain.

Paradigma seperti ini pada gilirannya mendorong tumbuhnya kajian-kajian tentang *ethnic studies*, untuk kemudian menemukan tempatnya di dalam kurikulum pendidikan sejak dari tingkat dasar sampai ke tingkat pendidikan tinggi. Tujuan inti dari pembahasan tentang semua subjek ini adalah untuk mencapai pemberdayaan (*empowerment*) bagi kelompok-kelompok minoritas dan *disadvantaged*.

Istilah "pendidikan multikultural" (*multicultural education*) dapat digunakan baik pada tingkat deskriptif dan normatif, yang menggambarkan isu-isu dan masalah-masalah pendidikan berkaitan dengan masyarakat multikultural. Lebih jauh ia juga mencakup pengertian tentang pertimbangan terhadap kebijakan-kebijakan dan strategi-strategi pendidikan bagi peserta didik di dalam masyarakat multikultural. Dalam konteks deskriptif dan normatif ini, maka kurikulum pendidikan multikultural mestinya mencakup subjek-subjek seperti: toleransi; tema-tema tentang perbedaan etno-kultural, dan agama; bahaya diskriminasi; penyelesaian konflik dan media; HAM; demokrasi dan pluralitas; kemanusiaan universal, dan subjek-subjek lain yang relevan.

Perumusan dan implementasi pendidikan multikultural di Indonesia, menurut hemat penulis, masih memerlukan pembahasan serius dan

khusus. Hal ini bukan hanya karena menyangkut masalah isi pendidikan multikultural itu sendiri, tetapi juga mengenai strategi yang akan ditempuh; apakah misalnya dalam bentuk mata pelajaran terpisah, berdiri sendiri (*separated*); atau sebaliknya "terpadu" atau terintegrasi (*integrated*). Terlepas dari berbagai isu dan masalah ini, maka yang jelas—menurut penulis—perkembangan Indonesia sekarang kelihatannya membutuhkan pendidikan multikultural, yang diharapkan dapat memberikan kontribusi penting bagi pembentukan "keikaan" di tengah "kebhinnekaan" yang betul-betul aktual; tidak hanya sekadar slogan dan *jargon*.

## KEPUSTAKAAN

- Azra, Azyumardi. 2004a. "Demokrasi Multikultural", *Republika*, 12 Agustus.
- \_\_\_\_\_. 2004b. "Rejuvenasi Pancasila dan Kepemimpinan Nasional", *Kompas*, 17 Juni.
- \_\_\_\_\_. 2004c. "Peradaban Indonesia: Akselerasi Multikulturalisme", makalah Seminar Nasional "Perwujudan Masyarakat Multikultural dan Multikulturalisme dalam rangka Mewujudkan Kesejahteraan Rakyat", UIN Syarif Hidayatullah & Kementerian Koordinator Bidang Kesra, Jakarta, 24 Juli.
- \_\_\_\_\_. 2003. "From Civic Education to Multicultural Education with Reference to the Indonesian Experience", makalah pada "Multicultural Education in Southeast Asian Nations: Sharing Experiences", Universitas Indonesia, 17-19 Juni.
- de Vreede, E. 1998. "Underlying Assumptions in Plural Education", makalah disampaikan pada konferensi "The Association for Teacher Education in Europe", Limerick.



- Fleras, Augie & Jean Leonard Elliott. 1992. *Multiculturalism in Canada: The Challenge of Diversity* (Scarborough, Ontario: Nelson Canada).
- Jeffcoate, R. 1979. *Positive Image: Towards a Multiracial Curriculum* (London: Harper & Row).
- McLeod, Keith A. 2001. "Multiculturalism as Citizenship; Multiculturalism as Education", dalam Otto Luthar, Keith A. McLeod & Mitja Zagar (eds.), *Liberal Democracy Citizenship & Education* (Ljubljana, Slovenia & Oakville, Ontario: Scientific Research Institute Slovenia & Mosaic Press).
- \_\_\_\_\_ & Eva Krugly-Smolka. 1979. *Multicultural Education: A Place to Start - A Guideline for Classrooms, Schools and Communities* (Ottawa: Canadian Association of Second Language Teachers).
- Minority Ethnic Teachers' Association. 1986. *Comments on Education in a Multicultural Society* (Glasgow: META).
- Moodley, Kogila (ed.). 1992. *Beyond Multicultural Education* (Calgary: Detselig Enterprises Ltd.).
- Mullard, C. 1982. "Multiracial Education in Britain", dalam *Race, Migration and Schooling* (London: Holt, Rinehart & Winston).
- Nieto, S. 1992. *Affirming Diversity: The Socio Political Context of Multicultural Education* (New York: Longman).
- Schools Council. 1981. *Education of a Multicultural Society* (London: CRE).
- Smyth, Geri. 2001. "Theoretical Approaches to Multicultural Education from a British Perspectives", dalam Otto Luthar, Keith A. McLeod & Mitja Zagar (eds.), *Liberal Democracy Citizenship & Education* (Ljubljana, Slovenia & Oakville, Ontario: Scientific Research Institute Slovenia & Mosaic Press).
- Strathclyde Regional Council. 1989. *Education in a Multicultural Society* (Glasgow: SRC).



The *Bulletin of Indonesian Economic Studies* (BIES) is a peer-reviewed journal published by the Indonesia Project, The Australian National University.

The journal fills a significant void by providing a well respected outlet for quality research on the Indonesian economy and related fields such as law, the environment, demography, education and health. In doing so, it has played an important role since 1965 in helping the world, and Indonesians themselves, to understand Indonesia. In addition to papers reporting economic analysis and research, each issue leads with a 'Survey of Recent Developments', which aims to be accessible to non-economists, and helps to account for the journal's diverse readership within academia, government, business and the broader public.

The BIES is published three times a year, in April, August and December and is available in Indonesia from CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES, Jalan Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, at Rp 85.000,00 per year, Rp 30.000,00 per issue.

Payment should be sent to Rupiah Account No. 0018.01.000211.30.1, BRI Cabang Tanah Abang, Jakarta 10160.



# Revolusi Teknologi, Perang Informasi, dan Kebijakan Pertahanan

*Kusnanto Anggoro*

*Merupakan sebuah lubang yang membahayakan bilamana di Indonesia perang informasi tidak cukup memperoleh perhatian dalam seluruh wacana tentang kebijakan pertahanan. Sebagian besar kajian lebih memperhatikan pada dimensi teknis dan kurang mengaitkan dengan politik dari perang informasi maupun strategi untuk menghadapinya. Oleh karena itu, menjadi keharusan untuk memasukkan perang informasi, dan segala sesuatu yang berkaitan dengan perang informasi, pada seluruh tataran kebijakan pertahanan dan strategi pertahanan.*

*Jika dilihat dari segi kultur strategis, kondisi geografis dan berbagai karakter ancaman, maka doktrin perang informasi bagi Indonesia cukup bersifat defensif tetapi disangga oleh strategi dominance dan dilaksanakan menurut prinsip operasi yang fleksibel dengan kombinasi taktik penyanggah, distorsi dan penangkalan. Karakteristik matra pertahanan darat, laut, dan udara dan kedudukan relatif masing-masing matra dalam zona penangkalan, pertahanan, dan pertawanan dalam konsepsi pertahanan berlapis, mengharuskan perumusan operasi secara spesifik sekaligus integratif. Pengelolaan integratif dilakukan dengan perumusan doktrin dan strategi yang lebih operasional dan penyesuaian organisasi untuk mengelola angkatan bersenjata.*

*Dalam kaitan dengan perkembangan teknologi informasi, kendali yang semakin terpusat justru bertentangan dengan keharusan maksimalisasi pendayagunaan informasi itu sendiri. Oleh karena itu, pengambilan keputusan yang lebih sigap dengan melakukan dekonsentrasi komando, dalam membentuk Kepala Staf Gabungan, misalnya, dapat mengatasi kesenjangan yang membahayakan operasi.*

## PENDAHULUAN

**R**EVOLUSI teknologi, perkembangan kebiasaan dan hukum internasional, dan interdependensi dalam kehidupan antar-negara telah mengubah watak dan perilaku perang. Perang menjadi se-

makin terbatas, khususnya dari segi waktu, cakupan geografi dan senjata yang digunakan. Namun tidak berarti bahwa kemusnahan suatu negara bangsa menjadi usang dibicarakan. Teknologi informasi tidak saja mempengaruhi ketajaman daya gempur tetapi juga kekuatan daya tahan



bagi mereka yang terjat dalam perang konvensional.

Teknologi informasi juga digunakan oleh pelaku bukan negara (*non-state actors*), baik untuk tujuan-tujuan politik maupun militer. Peperangan yang dulu berlangsung di suatu wilayah nyata, kini berlangsung dalam mandala maya. Sumber daya tradisional (ekonomi dan militer) berdampingan dengan yang lebih lunak (*soft power*) seperti nilai budaya, moralitas dan etika, dan kredibilitas. Adagium *si vis pacem parra bellum* (kalau mau damai bersiaplah perang) tidak ada bedanya dari *si vis pacem para pacem* (kalau mau damai bersiaplah damai).

## TEKNOLOGI, POLITIK, DAN PERANG DI KAWASAN ILUSI

Kedudukan teknologi pada titik sentral yang menghubungkan perang dengan politik memang tidak dapat diabaikan. Keputusan politik untuk menempuh jalan pedang memerlukan informasi bukan saja mengenai kekuatan nasional yang perlu dipersiapkan tetapi juga tentang kemampuan lawan yang perlu dilumpuhkan. Teknologi memainkan peran penting dalam aras politik seperti itu. Pengumpulan, pengelolaan, dan penggunaan informasi secara cermat, tepat dan cepat oleh karenanya menjadi kunci apakah dunia akan menjadi lebih damai atau, sebaliknya, terpenggang dalam bara peperangan.

Pada tataran strategis pun peran itu kian hari semakin tidak dapat diabaikan. Seorang panglima koman-

do operasi tidak dapat mengabaikan pentingnya informasi untuk mengetahui tentang manuver lawan dan kesiagaan pasukannya. Tanpa itu sulit membayangkan kalau panglima tersebut dapat memberikan perintah kepada satuan militer yang cukup handal dan dapat melumpuhkan musuh dengan strategi yang tepat. Seorang jenderal Prussia terkemuka, Karl von Clausewitz, jauh-jauh hari menyatakan kerisauannya tentang peran informasi dalam peperangan, misalnya ketika mengatakan bahwa apa yang dapat terjadi di medan laga dan perang secara keseluruhan menjadi semakin sulit ditebak karena kabut informasi (*the fogs of war*).

Senjata memang bukan satu-satunya instrumen dalam perang, meski mungkin yang terpenting. Perang tidak hanya terjadi di medan laga, tempat beradunya pedang, tombak, dan panah. Ribuan tahun silam, Sun Tzu, misalnya, dalam *the Arts of War*, mengemukakan pentingnya mengalahkan lawan tanpa bertempur. Kautilya, dalam *Arthashastra*, melangkah lebih maju dengan mengatakan pentingnya tipu daya dan muslihat dalam memenangkan pertempuran. Tanpa menyebut tentang "informasi", baik Sun Tzu maupun Kautilya memberi penekanan pada pentingnya "senjata" yang kurang mematiskan sebagai faktor penting untuk memenangkan perang. Tak heran jika perang politik (*political warfare*) merupakan mandala yang justru akan menjadi semakin dekat dengan titik-genting antara perang dan damai.



Berbagai *epic* populer juga penuh dengan pesan-pesan serupa itu. Dalam Ramayana, Sri Rama dan Lakshmana tidak akan terlalu mudah mengejar Sinta jika tidak memperoleh informasi dari Sempati, seekor burung garuda yang melihat Rahwana melarikannya. Begitu pula halnya dengan perang Bharatayudha; akhir cerita mungkin menjadi lain seandainya Puntadewa, Raja Pendawa, tidak menipu Durna dengan memberitakan kematian putranya, Aswatama; atau jika Kresna, penasihat Pendawa, tidak menutup matahari dengan senjata *cakra* sehingga terjadi malam virtual, meskipun konon pada waktu itu hari belum berangkat senja. Mengubah malam menjadi senja hanya dapat dilakukan dengan menggunakan kemampuan teknologi canggih sebagai instrumen strategi tipu daya.

Sejarah dunia modern menunjukkan gambaran yang lebih nyata. Pengalaman abad ke-20 menunjukkan gejala serupa, tentu dengan penggunaan informasi dan menjangkau bukan hanya pada tataran politik, tetapi juga strategi di medan laga. Lihat saja penggunaan strategi tipu daya (*deception*) baik dalam kasus serangan mendadak Jepang dan Jerman (1941) maupun disinformasi tentang perpecahan di kalangan Sekutu (1942-1945) yang menyebabkan kekalahan Jerman dalam Perang Dunia Kedua. "Departemen Perang Psikologis" (*Department of Psychological Warfare*) merupakan bagian melekat dari struktur komando tempur Inggris di manapun juga. Penyadapan terhadap

saluran telegraf Jerman menyebabkan apa yang bergaung di New York adalah sesuatu yang telah dipilih dan dibangun di London.

Perang Dingin memberi pengalaman yang mungkin lebih lunak, tetapi tak kalah dramatisnya. Di berbagai belahan bumi banyak terjadi perang perpanjangan (*war by proxy*) dari pertikaian antara Amerika Serikat dan Uni Soviet. Kedua negara adidaya itu menggunakan berbagai strategi dan taktik, mulai dari operasi intelijen, operasi kontra-insurgensi sampai dengan subversi—baik untuk mendukung atau menggagalkan kudeta. Di masa awal berakhirnya Perang Dingin, para pengkaji pertahanan mencatat keberhasilan Amerika mengusir Irak dari Kuwait dalam Perang Teluk II, khususnya yang berkaitan dengan sisi penting dari keunggulan teknologi pada tingkat strategis (Nair, 1991: Bab 4 dan Bab 5).

Namun jauh sebelum itu sesungguhnya informasi telah memainkan peran yang lebih halus. Rezim Stalinis di Uni Soviet dan Eropa Timur tumbang tidak karena rudal *Pershing* atau *Tomahawk* Amerika yang digelar di Jerman tetapi karena operasi informasi yang dilakukan oleh Radio *Free Europe* mulai puluhan tahun sebelumnya. Kekhawatiran yang sama menjangkiti beberapa negara di dunia ketiga, misalnya Myanmar yang tidak bisa membendung Radio *Free Asia* yang berada di Hongkong. Banyak negara mencemaskan kemungkinan berulangnya kembali sejarah



pasca-Bharatayuda, ketika Pandawa, sekalipun memenangi Bharatayudha, terpaksa porak poranda akibat "operasi intelijen" yang dilakukan oleh Aswatama dan Kartamarma atau ketika Hagalu, cucu Kaisar Manchu Jenghis Khan, meruntuhkan Babylonia (1258).

Industri media secara langsung mempengaruhi proses pengambilan kebijakan Gedung Putih. Kehadiran media visual jauh lebih dramatis dibandingkan dengan kehadiran wartawan-wartawan penyadar dalam Perang Vietnam seperti Neill Seehan, penulis *A Bright Shinning Lie* yang kemudian memaksa Presiden Amerika, Lyndon Johnson, menarik pasukannya dari Vietnam. Pada awal 1990-an, berita dari CNN ternyata menimbulkan bukan hanya dukungan pada intervensi kemanusiaan Amerika di Bosnia, tetapi juga resistensi para prajurit untuk secara sukarela dikirim ke medan tempur.

*The CNN effect* seakan-akan membuka lembaran baru dengan menampilkan mandala perang virtual. Apa yang selama ini dikenal sebagai kekuatan ketiga (*the third force*), baik lembaga swadaya masyarakat maupun masyarakat sipil secara persuasif untuk memperjuangkan pandangan ideologis ataupun *platform* politik tertentu (Arquilla, 1994: 24-30). Lihat saja, misalnya, *websites Greenpeace* yang dengan intensif menentang proliferasi nuklir; atau Amnesty Internasional yang dengan gigih memperjuangkan hak-hak asasi manusia.

Siapapun tahu, globalisasi menampilkan sosok-sosok baru yang menjadi tantangan bagi negara, pemerintah, maupun masyarakat. Banyak pelaku non-negara yang mulai memanfaatkan teknologi informasi sebagai instrumen "militer", bukan hanya seperti yang dilakukan oleh *Greenpeace* dan *Amnesty International*. Keutuhan teritorial suatu negara bisa terancam karena sosok non-negara, misalnya gerakan separatis bersenjata. Pemerintah dibuat tak berdaya oleh teroris internasional, penjahat terorganisasi (*organized crimes*), para penyelundup senjata (*arms smuggler*), dan berbagai ancaman transnasional lainnya. Kelompok *Zapatista* di Chiapas (Mexico) menggunakan kampanye laptop (*laptop campaign*) untuk konsolidasi dan ofensif politik terhadap pemerintah Mexico.

Semua itu membawa pesan maut. Karakteristik militer dari mandala virtual itu tidak dapat dihadapi hanya dengan tanggapan politik dan diplomatik seperti dilakukan oleh Departemen Luar Negeri Amerika dengan perubahan struktur organisasi untuk mengelola komunikasi dan informasi, atau oleh pemerintah Swiss dengan membuka konsulat digital. Seperti dibayangkan oleh Clifford Stall dalam bukunya, *the Cuckoos Egg* (2004), seseorang tidak perlu memiliki motif politik untuk melakukan sesuatu yang dapat mengancam kehidupan masyarakat. *The Legion of Doom*, di negara bagian Missouri (Amerika Serikat), berhasil meretas *information super high-way* dan melumpuhkan jaringan telepon.



Perkembangan teknologi akan jalan terus. Ketajaman pesawat Amerika dalam operasi Badai Gurun (*the Desert Storm*) menunjukkan betapa pena menjadi lebih tajam dibandingkan dengan senjata. Namun demikian, apa yang terjadi di Teluk Parsi, dan kemudian Balkan, selama dasawarsa 1990-an mungkin tidak lebih dari sekadar "perang terakhir dari gelombang kedua revolusi industri" (Anggoro, akan terbit 2005). Pembentukan rezim non-proliferasi di bidang teknologi informasi akan jauh lebih rumit dibandingkan dengan rezim serupa dalam bidang kimia, biologi dan nuklir. Kini teknologi *morph* mampu menampilkannya sebuah *teleconference* setelah lebih dulu mengubah isinya. Di kelak kemudian hari tidak terlalu sulit bagi seseorang untuk menguasai keterampilan, pengetahuan, dan akses komputer. Industri perangkat lunak semakin tak terbendung.

Entah kapan, tetapi mungkin tidak lama lagi, dunia akan menyaksikan "perang pertama dari gelombang ketiga perang informasi", ketika tujuan perang tidak lagi untuk menghancurkan (*to destroy*) tetapi untuk sekadar "mengganggu" (*to disrupt*). Jika itu terjadi, tidak seorang pun sanggup membayangkan akibat yang akan menyertainya. Kini perdebatan masih berlangsung pada berbagai dimensi, termasuk tentang dilema hukum internasional yang terjadi oleh pengaruh teknologi pada paradigma *ofense-defense* dalam pengertian yang konvensional.

Di antara gemuruh perdebatan itu, semakin terlihat betapa "teknologi-

perang-politik" menjadi segitiga baru yang akan menggeser trinitas Clausewitz—"rakyat-tentara-negara". Mudah ditebak, garis komando militer bisa menjadi kacau balau hanya karena seorang *hacker* yang mengacau jaringan komputer. Suatu saat nanti, seseorang tidak perlu terkejut ketika mendengar berita tentang baku tembak sesama anggota pasukan. Jangan-jangan itu hanya karena gangguan penyadapan dan *jamming*. Di Kosovo (1998) krisis nyaris tak terkendali ketika kelompok *Crna Ruka* (Tangan Hitam) berhasil mengacak pusat informasi pasukan aliansi Barat di Pristina.

## PENANGKALAN, SISTEM INFORMASI, DAN SINDROM SHADOW BOXING

Tidak mudah mengurai makna dan implikasi sistem informasi dalam kerangka penangkalan—konsep dasar paling penting yang dipercaya mencegah terjadinya perang. Munculnya pelaku bukan-negara atau negara-negara lemah yang nekad melawan negara yang lebih kuat dalam sebuah konflik asimetrik (*asymmetric conflicts*) tidak secara signifikan mengubah premis dasar itu (Builder, 1994). Banyak alasan dapat dikemukakan. Konsep penangkalan memang terlampau sempit, berbeda dari konsep informasi yang, sebaliknya, terlalu longgar (Wheatley and Hayes, 1996; Vickers, 1997). Selain itu, penangkalan mengandalkan pada kepastian situasi. Sebaliknya, dalam situasi genting, informasi acapkali justru menimbulkan ketidak-



pastian, seperti dibayangkan oleh Clausewitz dengan konsepsinya tentang *the fog of war*.

Teori penangkalan memang sulit beranjak dari unsur-unsur konvensional: ancaman sebagai sesuatu yang bertumpu pada kekuatan militer (*force*), untuk tujuan kekerasan (*violent*), dan digunakan oleh pihak yang [merasa] memiliki keunggulan. Perang Dingin sedikit memperkaya kajian penangkalan dengan memperkenalkan konsep "penangkalan meluas" (*extended deterrence*). Mereka yang ingin membuat penangkalan lebih "manusiawi" memperkenalkan konsep "penangkalan minimal" (*minimum deterrence*). Kedua-duanya tidak mengubah karakter dan titik berat penangkalan. Unsur kekuatan militer (*force*), sifat kekerasan (*violent*), dan tujuan penghukuman (*punishment*) tetap mendominasi doktrin dan strategi penangkalan (Bennet, *et al.*, nd).

Dalam seluruh kajian tentang penangkalan dicapai kesepakatan bahwa kredibilitas penangkalan ditentukan oleh perhitungan psikologis tetapi juga kekuatan penangkal. Namun kesepakatan itu tidak cukup menjadi pijakan untuk memahami kedudukan teknologi informasi dalam penangkalan. Hampir setiap komponen elektronik yang digunakan untuk menyangga sistem informasi merupakan komponen yang memiliki kemampuan ganda (*dual used technology*), dapat digunakan untuk keperluan perang maupun non-perang. Sekadar contoh, *chips* untuk miniaturisasi hulu ledak sehingga

jangkauan rudal menjadi lebih jauh adalah *chips* yang juga digunakan untuk pengendalian satelit atau peralatan telekomunikasi lainnya. Teknik enkripsi untuk pengiriman sinyal ke satelit yang melayani stasiun TV adalah teknik yang sama untuk pengacakan data militer yang, misalnya, dikirim dari Pentagon ke Diego Garcia, pangkalan Amerika di Samudera Hindia.

Karena karakter ganda seperti itu, tidak terlalu mudah untuk menyimpulkan bahwa meningkatnya presisi itu dengan sendirinya menjadikan kekuatan (*force*) menjadi lebih kejam (*violent*). Sasaran-sasaran non-militer mungkin justru menghadapi bahaya lebih besar dari senjata-senjata dengan presisi rendah. Pada kenyataannya, kekejaman lebih ditentukan oleh misi tempur daripada oleh kemampuan senjata (Anggoro, 2002). Menurut hukum perang, sebuah rudal dapat menjadi tidak sah ketika digunakan untuk menyerang sasaran sipil, dan dianggap sah ketika digunakan untuk melumpuhkan sasaran militer lawan dan/atau pembangkit tenaga listrik, asal lebih dulu memberitahu agar para penjaganya meninggalkan tempat terlebih dulu.

Masih ada persoalan lain. Derajat kekejaman menjadi semakin kabur ketika diperhitungkan dampak tidak langsung dari sebuah serangan. Semua setuju ketika dikatakan bahwa sebuah bom merupakan senjata *lethal* ketika ditujukan pada kereta api atau berbagai sasaran sipil. Sebaliknya, tidak mudah untuk memahami me-



ngapa senapan HERF (*HERF gun*) termasuk kategori *lethal*, meski senapan itu dapat menyebabkan tabrakan pesawat komersial. Begitu pula halnya dengan sebuah peluru kendali yang ditembakkan ke arah pembangkit tenaga listrik seperti disebut di atas menjadi *lethal* ketika, beberapa jam berikutnya, menyebabkan kegagalan penyembuhan beberapa kurban yang berada di rumah sakit.

Lebih dari itu, penangkalan selalu bersifat interaksional. Kekalahan di suatu medan laga bisa ditebus dengan kemenangan di medan yang lain, sebelum pada akhirnya perang berakhir. Perang, dan oleh karenanya penangkalan, bukanlah suatu peristiwa tunggal, misalnya seperti dibayangkan dalam *single shot game theory*, tetapi merupakan permainan berulang yang oleh karenanya dapat dipastikan pergumulan psikologi juga akan terjadi secara berkesinambungan. Persoalan akan menjadi semakin rumit ketika mandala itu sendiri bersifat *virtual*. Pilihan untuk membangun barikade nyaris tidak banyak membantu, karena teknologi informasi mampu menembus batas-batas fisik. Dalam dunia yang menjadi semakin mengikuti gambaran Hobbesian, penuh dengan anarki, seseorang dihadapkan pada dilema antara melakukan *shadow boxing* secara terus-menerus, atau berbagai tindakan sekuritisasi lainnya, jika ingin selamat.

Teknologi komunikasi dan informasi telah menjadikan medan laga menjadi semakin dekat dengan Gedung

Putih, tetapi juga dengan kantor Sekretaris Jenderal PBB di New York dan dengan kerumunan penduduk yang sedang minum kopi di pasar Tanah Abang (Jakarta). *The CNN effect* akan menjadi semakin besar. Dalam keadaan tertentu upaya membangun koalisi global menentang penggunaan kekerasan lebih mudah dilakukan. Kalau seandainya itu terjadi, maka suatu negara, Amerika Serikat misalnya, akan terdesak untuk menempuh kebijakan alternatif. Mereka mungkin tidak lagi gegabah untuk melakukan serangan fisik kepada musuh Amerika. Salah satu pilihan itu adalah menggunakan kemampuan perang informasi untuk, misalnya mengadu domba pemimpin Afghanistan Taliban Mullah Mohammad Omai dengan Osama bin Laden atau melakukan subversi untuk membangkitkan kemarahan orang-orang Shiah dan Kurdi di Irak untuk menumbangkan Saddam Hussein.

Oleh karena itu menjadi tanda tanya besar mengapa Washington tidak memilih opsi tersebut, dan tetap melakukan serangan militer ke Kabul maupun Irak. Bisa jadi pilihan itu dilakukan secara tergesa-gesa, termasuk karena laporan intelijen yang tidak cermat, karena dominasi gagasan neo-konservatif dan unilateralisme Amerika, ataupun karena ketidakpercayaan Amerika pada kemampuannya dalam perang informasi. Terlepas dari berbagai persoalan situasional dan ideologis, tampaknya memang masih terdapat perdebatan serius di Amerika mengenai, misalnya, apakah informasi sekadar me-



mainkan peran sebagai faktor pengganda (*multiplying factors*) atau sebagai faktor tersendiri yang menentukan akhir sebuah peperangan (*determining factors*).

Hanya waktu yang pada akhirnya bisa menjawab apakah perdebatan itu akan bermuara pada integrasi penuh teknologi informasi pada doktrin, strategi dan taktik perang. Hingga kini tidak ada istilah baku yang secara gamblang menjelaskan tentang apa yang dimaksud sebagai "perang informasi" (*information warfare*). Istilah perang informasi sering digunakan secara silih berganti dengan beberapa istilah lain, misalnya perang psikologis (*psychological warfare*), atau bahkan pengertian yang lebih umum, misalnya perang politik (*political warfare*), perang jaringan (*netwar*), atau perang info (*infowar*) dan operasi informasi (*information operations*). Beberapa tahun yang lalu muncul istilah lain yang semakin populer, misalnya "pengaruh strategis" (*strategic influence*) (Gough, 2003) dan "pengelolaan persepsi" (*perception management*) (Garfield, 2002).

Sebagian besar menganggap perang informasi mempunyai cakupan yang begitu luas, mulai dari perang media (*media war*) sampai dengan "perang elektronik" (*electronic combat*), merentang dari kompetisi ekonomi sampai pada pertempuran di medan laga dengan menggunakan senjata. Dalam arti luas, perang informasi merupakan rentang waktu dari masa damai sampai dengan masa krisis, bahkan

perang. Di lingkungan kemiliteran, perang informasi menjadi identik dengan "informasi dalam perang" (*information in war*). Komponen-komponen dalam sistem informasi (intelijen, *surveillance*, dan *reconnaissance*) memainkan peran penting untuk mengubah kebijakan dan perilaku lawan atau membantu pihaknya mencapai tujuan tertentu (Campen, 1992).

## ZONE OF ILLUSION DAN STRATEGI PERANG INFORMASI

Dari rumusan Clausewitz, Liddle Hart, dan beberapa teoretisi yang lain, perang selalu didefinisikan dalam bentuk hubungan antara tujuan politik yang hendak diraih, instrumen yang digunakan, dan bagaimana instrumen tersebut digunakan. Clausewitz, misalnya, merumuskan perang sebagai "kelanjutan politik dengan cara-cara lain"; yang dari pembacaan cermat atas karya-karyanya pada akhirnya dapat disimpulkan bahwa perang adalah penggunaan senjata untuk mencapai tujuan politik. Pada tataran strategis, persoalannya adalah apakah senjata itu akan digunakan untuk menyerang lawan (*ofensif*) atau mempertahankan diri dari serangan lawan (*defensif*), sesuatu yang harus dilihat dari konteks apakah itu dilakukan untuk akumulasi kekuasaan atau sekadar mempertahankan diri. Demikian pula halnya dengan apakah serangan itu akan dilakukan terhadap sasaran ekonomi, sosial, politik, atau militer. Clausewitz memahami semua itu dalam konteks pusat



gravitasi (*centre of gravity*), dan Liddle Hart merumuskannya dalam konteks "strategi tidak langsung" (*indirect strategy*), ketika membayangkan cara dan sasaran dalam sebuah pertempuran.

Perang informasi, oleh karenanya, dapat memiliki makna yang luas, sebagai penggunaan sistem informasi untuk mencapai tujuan politik. Namun pada umumnya disepakati bahwa, sekalipun pengertian perang informasi dapat meliputi berbagai dimensi, dalam kenyataannya perang informasi ditafsirkan dalam konteks penggunaan sistem informasi untuk mengubah persepsi dan tindakan pengambil keputusan, pada tingkat politik dan/atau militer. Tentu saja hal itu dapat dilakukan secara langsung ke pusat pengambilan keputusan ataupun secara tidak langsung ke lingkungan pengambilan keputusan, termasuk satuan dan komando militer ataupun bahkan pemukiman penduduk. Dengan demikian, perang informasi dilakukan untuk menopang "strategi tidak langsung" (*indirect strategy*) seperti dibayangkan oleh Liddle Hart dalam perang *Clausewitzian*.

Perbedaan pokok antara perang informasi dan perang fisik terletak pada ajang di mana benturan [potensi] kekerasan itu berlangsung. Lihat saja beberapa istilah yang sangat karib dalam berbagai analisis tentang perang informasi, seperti *beyond battle-field*, *battle off the battle*, dan *environment shaping*. Lebih dari sekadar soal teknis, perang informasi merupakan sesuatu yang berkaitan dengan ga-

gasan dan epistemologi, tentang bagaimana manusia berpikir dan, lebih dari itu, bagaimana elite politik mengambil keputusan. Kemungkinan yang disebut belakangan ini pula yang menyebabkan mengapa sistem demokrasi lebih rentan terhadap perang informasi dibandingkan dengan sistem otoriter (Johnson, 1994). Dalam konteks ini pula, beberapa perkembangan yang terjadi dalam masa perang dingin seperti *Radio Free Europe*, *Radio Marti*, atau bahkan *USIA* (*the US Information Agency*) merupakan pilar-pilar penting dalam perang informasi.

Perang informasi merupakan bagian dari perang politik (*political warfare*). Tujuannya adalah untuk membentuk lingkungan politik dari suatu konflik, termasuk pada apa yang terjadi dan bahkan dengan apa yang dirancang akan terjadi di medan laga (Anggoro, 2003). Beberapa istilah lain yang kemudian muncul, misalnya "perang jaringan" (*netwar*) dan "perang cyber" (*cyberwar*), sesungguhnya tidak secara signifikan mengubah hakikat istilah perang informasi yang digunakan sebelumnya. Istilah apapun yang digunakan,<sup>1</sup> tujuannya te-

<sup>1</sup>Kalaupun ada kecenderungan adalah bahwa istilah perang jaringan (*netwar*) pada umumnya digunakan untuk menggambarkan bagaimana pelaku non-negara, seperti kelompok *Zapatista* dan *Legion of Doom*, memaparkan gagasan ideologis dan preferensi kebijakan dalam konteks oposisional terhadap kekuasaan negara. Di lain pihak, istilah *cyberwar* pada umumnya digunakan oleh negara dan/atau militer untuk menghadapi ancaman terhadap fasilitas tempur. Perbedaan itu hanya dimaksudkan untuk tujuan analisis dan



tap, yaitu "pengelolaan persepsi" (*perception management*). Akibatnya, keberhasilan suatu negara dalam perang informasi memang tidak hanya cukup atau tidaknya fasilitas teknologi informasi. Pemasangan sistem penentuan posisi global (*global positioning systems/GPS*) pada tank atau kokpit pesawat mungkin memang diperlukan (*neccessary*) tetapi tetap saja tidak cukup (*insufficient*) untuk memenangkan perang.

Hubungan perang dengan politik menjadi semakin dekat. Jika dulu kekalahan atau kemenangan taktis di medan laga memerlukan beberapa waktu sebelum dijawab oleh kebijakan dan ditanggapi oleh publik, maka dalam perang masa depan tenggat itu menjadi semakin sempit. Komando operasi akan semakin tersudut dan tidak banyak pilihan lain kecuali menjadi reaktif terhadap, mungkin, kebenaran fiktif yang dihasilkan oleh media atau kamera video yang ditayangkan oleh teroris. Bisa dibayangkan jika semua itu kemudian mempengaruhi bukan hanya wacana publik dan komentar instan tetapi juga menyulut kegigihan para anggota parlemen untuk mempersoalkan segala sesuatu yang berada di pinggir medan laga. Kegagalan mendapat informasi yang memadai itulah yang dapat mengakibatkan apa yang oleh Michael Handel disebut sebagai "ketidakpastian *type B*", yaitu kerancuan dan kebingungan para pengambil keputusan

karena terlalu banyak informasi yang tidak dapat diandalkan" (Ferris and Handel, 1995: 1-58).

Karena tujuannya adalah untuk pengelolaan persepsi, opsi strategis yang menyertainya adalah bagaimana menggunakan informasi untuk memperbesar ketidaksesuaian (*mismatch*) antara "kita" dan "mereka". Manipulasi terhadap kesenjangan itu pula yang diharapkan menjadi faktor kunci agar, dengan meminjam istilah Sun Tzu, "lawan bertekuk lutut bahkan sebelum kita mengirim pasukan ke medan laga". Berbeda dari pengertian konvensional, manipulasi itu pada umumnya dilakukan bukan pada strategi untuk maksimalisasi keuntungan tetapi pada minimalisasi risiko. Keharusan untuk menempuh strategi ofensif (*offensive information warfare*) atau defensif (*defensive information warfare*) terlebih dulu mempersyaratkan formulasi misi tempur, khususnya apakah misi itu ditujukan pada sasaran militer seperti dalam strategi *counterforce* ataupun sasaran non-militer seperti layaknya dianut mereka yang menempuh strategi *countervalue*. Tanpa penentuan misi-misi tersebut tidak mudah menjawab pertanyaan mengenai informasi seperti apa yang diperlukan; tentang perubahan organisasional yang memadai untuk mengumpulkan, mengolah, menyebarkan, dan menggunakan informasi itu; serta tentang perubahan operasional yang harus dilakukan.

---

tidak mempunyai konsekuensi strategis maupun operasional.

Tabel 1 menggambarkan tingkat-tingkat abstraksi perang informasi, khu-



Tabel 1

**ABSTRAKSI TINGKATAN PERANG INFORMASI:  
KARAKTERISTIK, STRATEGI, DAN IMPLIKASI**

| Tingkatan Abstraksi       | Karakteristik dan Komponen  | Sasaran Strategi Ofensif (Pada Masa Krisis dan Perang)  | Sasaran Strategi Defensif (Pada Masa Damai)   | Dampak yang Diharapkan  |
|---------------------------|---|---|---|---|
| Perseptual (pengetahuan)  | Pembentukan ruang informasi<br><br>Pemahaman atas ruang pengambilan keputusan (persepsi, keyakinan, dan <i>rasionale</i> )                    | Operasi psikologi<br><br>Diplomasi<br><br>Hubungan masyarakat<br><br>Kekuatan politik<br>Kekuatan ekonomi<br><i>Public Affairs</i><br>Diplomasi publik                          | Dukungan dan penguatan untuk menghadapi operasi psikologi<br><br><i>Overt actions</i><br>Operasi psikologi<br><i>Deception</i><br><i>Covert Action</i><br><i>Deterrent</i><br><i>Capabilities</i> | Kognitif — pengaruh pada keputusan dan/atau tindakan  |
| Infrastruktur (informasi) | Pembentukan ruang konflik<br><br>Pengelolaan informasi dalam <i>cyberspace</i> (struktur data, substansi, ketentuan pengelolaan dan protokol) | Dukungan untuk serangan terhadap jaringan, sarana pembangkit listrik<br><br>Kekuatan internasional, operasi psikologis, disposisi kekuatan, <i>covert actions and deception</i> | Keamanan informasi ( <i>information security</i> )<br><br>Diplomasi publik, <i>public affairs</i> , keamanan jaringan, keamanan operasional   | Fungsional — mempengaruhi efektivitas dan kinerja fungsi informasi; menanggapi persepsi; dan mengendalikan proses fisik |
| Fisik (data)              | Pembentukan ruang tempur<br><br>Pengelolaan data dalam ruang fisik (komputer, jaringan, penyimpanan data, listrik, dan lain-lain)             | Serangan pada sarana elektronik (gangguan, penyadapan, penghancuran)<br><br>Disposisi kekuatan, <i>firepower</i> , <i>electronic warfare</i>                                    | <i>Operational security</i><br>Keamanan fisik ( <i>physical security</i> )<br><br><i>Deception</i> keamanan operasional<br>Operasi psikologis   | Teknis — mempengaruhi kinerja teknis operasional dan kapasitas sistem fisik informasi                                   |

susnya dari segi karakter dan komponen dasar; strategi yang dapat ditempuh pada masa perang dan krisis atau pada masa damai; dan dampak yang dapat terjadi. Dalam tabel ter-

sebut perang informasi dianggap merupakan bagian dari suatu kontinum—mulai dari perang yang ditujukan pada ruang kebijakan (persepsi, keyakinan dan perhitungan elite



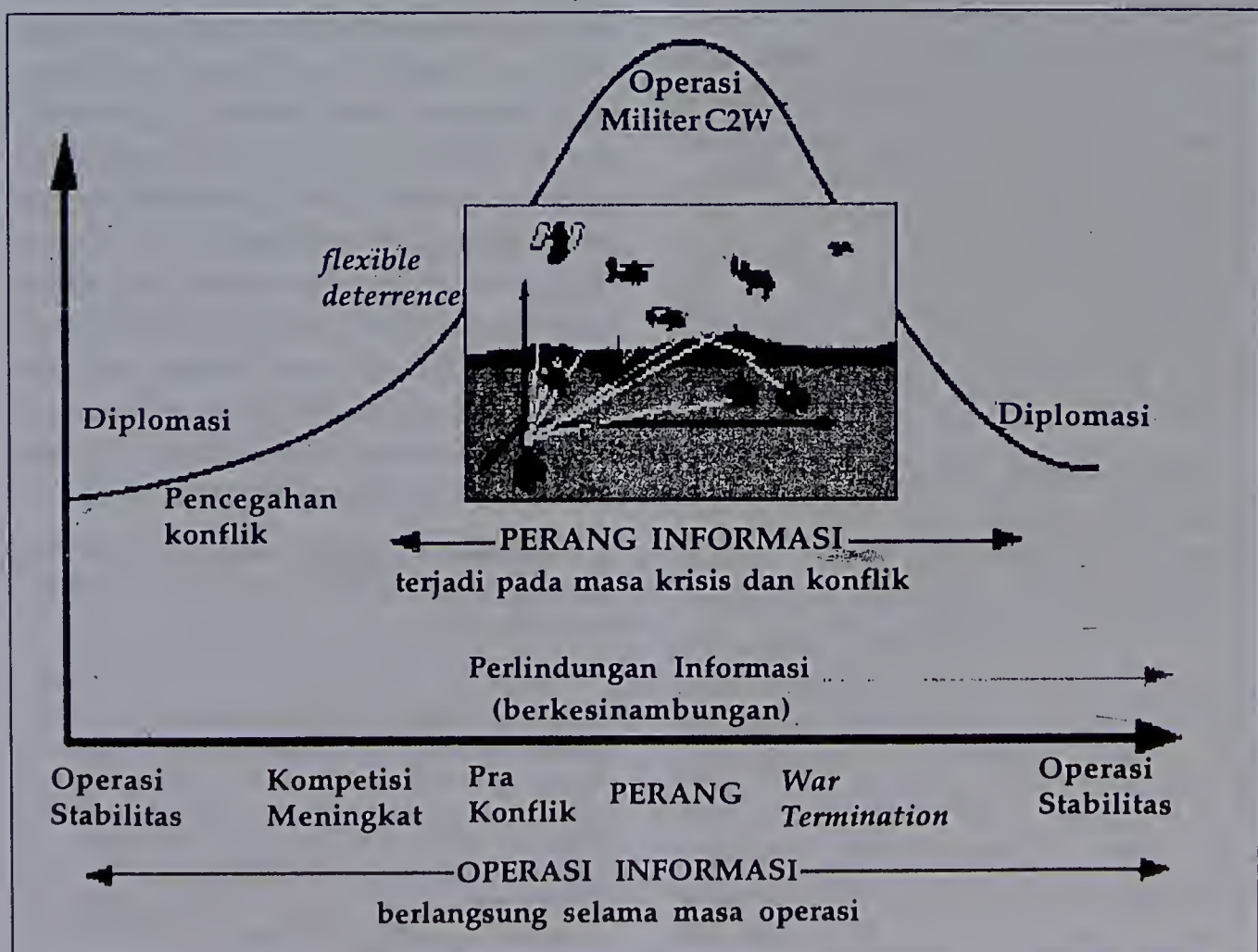
politik) sampai pada data fisik. Pada tataran paling tinggi, tujuannya adalah perubahan kebijakan dan/atau perilaku. Tingkatan ini terkait melalui operasi informasi dengan tingkatan berikutnya, infrastruktur informasi, suatu tahapan operasi yang bertujuan membangun ruang konflik dengan tujuan utama untuk, antara lain, mempengaruhi efektifitas dan kinerja sistem informasi. Seperti terlihat dari tabel, pada tingkatan yang terutama berlangsung pada masa krisis ini mulai digunakan *covert action* dan *deception*. Baru dalam tahapan berikutnya,

perang informasi sebagian besar dipusatkan pada *control and command*.

Dapat dipastikan bahwa perang informasi akan dilakukan sebagian besar, tidak seluruhnya, dengan jaringan komunikasi. Namun itu tidak berarti bahwa perang informasi dengan sendirinya identik dengan satelit, kabel, dan komputer. Betapapun ampuhnya teknologi, tidak mungkin peralatan seperti itu begitu saja ditempatkan sebagai faktor tanpa memperhatikan tujuan yang lebih spesifik, misalnya kecepatan, presisi, dan daya musnah

Gambar 1

### SKEMA PERANG INFORMASI DALAM (DE)ESKALASI KONFLIK





(*lethality*). Di lingkungan militer, perang informasi ditafsirkan sebagai penggunaan sistem informasi untuk melumpuhkan kemampuan militer lawan dalam menunaikan fungsi tempur. Sistem itu selalu menunaikan fungsi dalam siklus "pengamatan (*observation*), pengarahan (*orientation*), penentuan opsi (*decision*) dan tindakan (*action*) atau OODA" (Boyd, 1987).

Tujuan militer dari mata rantai itu bisa saja sekadar menimbulkan kepnikan, melumpuhkan jaringan sistem informasi, kendali dan komando lawan. Semuanya dapat dilakukan dengan salah satu atau kombinasi dari prinsip *denial*, *distorsi*, *penangkalan*. Perang informasi hanya merupakan bagian dari operasi informasi pada masa krisis dan konflik, dan tentu saja tidak terlepas dari upaya melindungi informasi (*information assurance*). Seperti terlihat dari skema di bawah, operasi informasi dapat menggunakan berbagai instrumen, mulai dari diplomasi, berbagai opsi penangkalan, sampai dengan operasi militer seiring dengan pasang surut konflik.

Dalam praktek, pilihan doktrinal (*offensive information warfare* atau *defensive information warfare*) dan pilihan strategis (misalnya, *information dominance* atau *information superiority*) akan menentukan sasaran yang hendak dilumpuhkan (misalnya penghancuran atau pelumpuhan *control and command*) dan sumber daya yang digunakan (*command, control, communication, computer, surveillance, intelligence, reconnaissance C4SIR*). Tentu saja terdapat variasi da-

ri semua itu pada setiap matra pertahanan (darat, laut, dan udara).<sup>2</sup>

## PROBLEMATIKA DALAM KEBIJAKAN PERTAHANAN INDONESIA

Pemerintah diharapkan sanggup merumuskan dan merancang kebijakan pertahanan negara yang mampu melahirkan kekuatan militer yang handal. Namun melihat pada berbagai kecenderungan, sulit mengharapkan keharusan itu terwujud (Anggoro, 2004). Hampir seluruh wacana dalam menyusun kebijakan masih terbelang konservatif dan mengandalkan pada kalkulasi-kalkulasi lama, termasuk relevansi strategi perang gerilya untuk mempertahankan diri dari ancaman modern. Pertahanan Indonesia dianggap memadai dari strategi konsentris secara berlapis, mulai dari penyanggah, pertahanan, dan perlawanan. Konon strategi penyanggah dilakukan di zona paling luar dengan ujung tombak kekuatan udara; strategi pertahanan di zona tengah dengan pilar utama kekuatan laut dan udara; serta strategi perlawanan di zona paling inti dengan andalan kekuatan darat.

Kerisauan paling menonjol dalam berbagai diskusi adalah perkembang-

<sup>2</sup>Di Amerika Serikat, pada tahun 1993 Angkatan Udara membentuk *the Air Force Information Warfare Center (AFWIC)*, yang bertanggung jawab untuk merumuskan kemampuan defensif dan ofensif dalam perang informasi. Instansi yang sama terdapat di Angkatan Laut (*the Fleet Information Warfare Center/FIWC*) dan Angkatan Darat (*Land Information Warfare Center/LIWC*).



an lingkungan strategis, khususnya meningkatnya kemampuan militer Cina, Australia, dan Singapura. Namun dalam sebagian besar kasus, kerisauan itu terbatas pada kemungkinan perang konvensional yang melibatkan gelar pasukan dan pendudukan. Jarang disadari betapa watak perang modern telah berubah, dan seandainya terjadi mungkin lawan akan lebih tertarik untuk *hit and run*, melumpuhkan pusat gravitasi, dengan menggunakan rudal-rudal strategis yang ditembakkan dari pesawat atau bahkan dari sesuatu yang berada di luar zona ekonomi eksklusif. Perang Teluk II tampaknya tidak banyak mempengaruhi pemikiran pertahanan Indonesia.

Suasana seperti itu berbeda dengan apa yang terjadi di Cina, sebuah negara komunis dengan pimpinan politik maupun militer yang pada umumnya dikenal ortodoksi dan selama puluhan tahun meyakini kehandalan doktrin hankamrata dan strategi perang gerilya. Perkembangan dalam sepuluh tahun belakangan ini menunjukkan bahwa prakarsa modernisasi yang diawali oleh Deng Xiaoping pada akhir 1970-an memperoleh momentum baru. Hanya lima tahun setelah serangan udara Amerika mengusir Irak dari Kuwait itu gagasan untuk mengubah kebijakan pertahanan dan menggunakan komponen teknologi maju, termasuk informasi, memperoleh sambutan dari berbagai kalangan.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Pernyataan-pernyataan mereka dirujuk dari Jincheng (1996: 6) dan Youfu, *et al.* (1997: 6). Kedua-duanya dapat diikuti dari *website* FBIS (*Foreign Broadcast Information Services*).

Banyak hal dapat disebut. Seorang prajurit muda berusia 25 tahun, Shei Weiguang, mengusulkan kompetensi di bidang teknologi informasi sebagai kriteria pokok untuk membentuk kekuatan cadangan; seorang peneliti, Li Yinnian, bahkan mengusulkan pembentukan suatu detasemen khusus dan brigade pasukan jejaring di lingkungan tentara Cina (*People's Liberation Army/PLA*) untuk dipersiapkan menghadapi perang informasi; seorang anggota Politbiro Chi Haotian, yang pada waktu itu menjabat sebagai Menteri Pertahanan, menjanjikan akan sungguh-sungguh mempelajari teori militer baru dan menyesuaikan strategi pertahanan dan taktik tempur. Weiguang bahkan mendesak agar PLA membuka diri bagi keikutsertaan lembaga-lembaga riset swasta dalam penyusunan kebijakan pertahanan Cina.

Mungkin saja Weiguang dan Haotian tidak ingin mengulangi kekesalan Jenderal Helmut von Moltke terhadap pucuk pimpinan Prussia, Raja Wilhelm II, ketika yang disebut belakangan ini menolak penggunaan telegraf sebagai perintah mobilisasi pasukan sehingga Jenderal von Moltke gagal memanfaatkan pijakan kemenangan pasukannya di Lorraine (Perañcis). (Gingrich, 1994). Bisa jadi, si muda Weiguang sekadar terpesona oleh rudal-rudal pintar Amerika yang digunakan dalam Perang Teluk. Tidak tertutup kemungkinan jika Yinnian sekadar kecewa terhadap ketidakberdayaan kapal-kapal Cina menyeberangi Selat Taiwan untuk "menghukum" Taipei. Barangkali, Menteri Pertahanan Chi Haotian me-



mang sedang bergumul dalam ajang politik birokrasi Cina yang penuh dengan intrik.

Terlepas dari berbagai spekulasi seperti itu, pandangan-pandangan mereka menunjukkan adanya kesadaran yang besar tentang perlunya perubahan dan adopsi teknologi oleh sebuah institusi (baca: PLA) yang dikenal ortodoks dan mengandalkan pada "kekuatan rakyat". Di Cina, banyak ditemukan pimpinan yang mempunyai semangat pembaharu dan visi masa depan, sebagaimana sikap yang tampil dari sosok William ("Billy") Mitchell di Amerika Serikat yang memiliki visi strategis terhadap teknologi baru. Gejala serupa juga terlihat di India, seperti terlihat dalam doktrin pertahanan India yang diumumkan bulan Oktober 2004.

Entah kapan suasana seperti itu akan muncul di Indonesia. Seluruh wacana reformasi masih terbatas pada aspek politik dari sistem pertahanan Indonesia. Berbagai ketentuan perundangan masih perlu disusun, selain agenda yang lebih besar, misalnya tentang restrukturisasi hubungan kewenangan antara Departemen Pertahanan dan Markas Besar TNI, penyerderhanaan organisasi TNI, dan penentuan prioritas untuk pembangunan postur (gelar, kemampuan, dan kekuatan militer) yang lebih handal untuk menunaikan fungsi pertahanan negara. Dalam sebagian besar kasus perumusan kebijakan pertahanan, seperti terlihat dalam Buku Putih yang diterbitkan oleh Departemen Pertahanan (2003),

telaah mengandalkan lebih pada identifikasi ancaman daripada risiko ancaman riil.

Semua orang tahu, penggunaan teknologi memerlukan biaya mahal; dan, melihat gelagatnya, sulit membayangkan bahwa negara ini, dalam lima tahun ke depan, mampu membiayai anggaran pertahanan lebih dari 2 persen. Mereka yang *familiar* dengan kerja dan kinerja parlemen maupun pemerintahan juga memahami berbagai kendala politik dan birokratik yang mengganjal reformasi pertahanan, baik di bidang legislasi maupun kebijakan. Bersama dengan embargo Barat kepada Indonesia, kemampuan pertahanan Indonesia mungkin tidak jauh beranjak dari apa yang ada sekarang.

Namun niat tidak perlu berhenti karena kemampuan. Perubahan acap kali dimulai dengan keinginan untuk berubah dan kesediaan menerima gagasan baru, serta menuangkannya menjadi perdebatan di lingkungan masyarakat pertahanan (*defence community*) maupun menjadi wacana publik. Dan pada tataran ini pun, tidak cukup tanda-tanda untuk optimis karena pewacanaan, jika ada, hanya terjadi secara terbatas atau tidak cukup mendalam. Banyak contoh yang dapat disebut: pensiunan perwira menulis tentang etika dan moral patriotisme atau masalah yang lebih umum, misalnya hubungan internasional dan diplomasi; instansi resmi yang seharusnya bertanggung jawab untuk merancang kebijakan pertahanan lebih memusatkan



perhatiannya pada sesuatu yang abstrak, misalnya wawasan kebangsaan.<sup>4</sup>

Sebagian kecil dari mereka, misalnya Kardi (2002) dan Saleh (2002), memasuki tataran strategis tetapi tidak menjangkau tataran doktrinal dan operasional. Habib (1997) lebih tertarik pada gagasan-gagasan besar, misalnya analogi antara strategi perang dan strategi perusahaan, dampak perkembangan lingkungan strategis terhadap sistem manajemen negara, dan perkembangan pemikiran strategis di Indonesia. Beberapa tulisan yang muncul di *website* Departemen Pertahanan mengulas perang informasi tetapi hanya memusatkan perhatian pada "informasi dalam perang" (*information in war*).

Dari kalangan non-militer, sulit menemukan padanan bagi, misalnya, tulisan Alan Vic tentang bagaimana angkatan udara dapat digunakan dalam bentuk operasi tertentu (Vic, *et al.*, 1997); atau Ball (1993) tentang *signal intelligence* yang menjelajah sampai pada tahap operasional. Dalam tulisan-tulisan Vic dan Ball tersebut, paparan menjangkau langkah-langkah taktis untuk mencapai tujuan militer terbatas, misalnya "*search, intercept, identify dan locate*" untuk "*electronic support measures*", dan "*jam, disrupt and deceive*" untuk "*electronic countermeasures*". Beberapa penulis dari kalangan sipil di Indonesia masih belum cukup jauh beranjak dari politik militer atau seka-

dar teknologi informasi. Sebagian kecil dari mereka yang memikirkan tentang modernisasi pertahanan masih terjat dalam tahap kebijakan, belum menjangkau tataran strategis dan taktik pertempuran.

Oleh karena itu, merupakan sebuah lubang besar yang membahayakan ketika di Indonesia perang informasi dan peperangan informasi tidak cukup memperoleh perhatian dalam seluruh wacana tentang kebijakan pertahanan. Sebagian besar kajian lebih memperhatikan pada dimensi teknis dan kurang mengaitkan dengan politik dari perang informasi maupun strategi untuk menghadapinya. Pendek kata, menjadi keharusan untuk segera memasukkan perang informasi, dan segala sesuatu yang berkaitan dengan-nya, pada seluruh tataran kebijakan pertahanan dan kemudian menerjemahkannya dalam strategi pertahanan. Melihat pada kultur strategis, kondisi geografis dan berbagai karakter ancaman, bisa jadi doktrin perang informasi bagi Indonesia cukup bersifat defensif (*non-provocative*) tetapi disangga oleh strategi *dominance* serta dilaksanakan menurut prinsip operasi yang fleksibel dengan kombinasi taktik penyanggah (*denial*), distorsi, atau penangkalan.

Karakteristik matra pertahanan (darat, laut dan udara) dan kedudukan relatif masing-masing matra itu dalam zona penangkalan, pertahanan, dan perlawanan dalam konsepsi pertahanan berlapis mengharuskan bukan hanya perumusan operasi secara spe-

---

<sup>4</sup> Sebagai contoh adalah, berturut-turut, Suseno (2000); Habib (1997); Pranowo dan Darmawan (2003); dan Djati (2001).



sifik tetapi sekaligus juga integratif. Merupakan sesuatu yang wajar jika masing-masing matra mempunyai definisi dan konsep yang berbeda. Angkatan Udara Amerika Serikat, misalnya, menitikberatkan pada upaya untuk "menyanggah, mengeksploitasi, mengikis, dan memusnahkan kemampuan informasi lawan. Angkatan Laut AS memusatkan operasinya untuk [lebih dulu] mengeksploitasi baru kemudian menyanggah. Angkatan Darat AS, sebagai lapisan terakhir pertahanan, memberi perhatian khusus pada perlawanan.<sup>5</sup> Justru karena perbedaan karakter itu yang menyebabkan integrasi menjadi keniscayaan.

Pertanyaannya kemudian adalah bagaimana pengelolaan integratif itu dilakukan. Selain dengan perumusan doktrin dan strategi yang lebih operasional, prasyarat lain yang tak kalah penting adalah penyesuaian organisasi untuk mengelola angkatan bersenjata. Pada abad informasi, organisasi yang lebih efektif untuk mengelola kekuatan militer bukanlah organisasi yang terpusat seperti dirumuskan dalam konsep "komando dan kendali" (*command and control*) tetapi yang lebih otonom, sekalipun tetap menjaga interdependensi, seperti dirumuskan dalam konsep "komando atau kendali" (*command or control*) (Roman, 1996). Secara historis, militer di manapun juga

memang cenderung melakukan sentralisasi untuk menghadapi perubahan, termasuk yang terjadi karena perkembangan teknologi. Namun khususnya dalam kaitannya dengan perkembangan teknologi informasi, kendali yang semakin terpusat justru bertentangan dengan keharusan maksimalisasi pen-dayagunaan informasi itu sendiri. Dalam operasi militer berlaku premis bahwa peningkatan tempo operasi harus diimbangi dengan semakin sigap dan cepatnya pengambilan keputusan. Teknologi informasi membentuk siklus pengumpulan informasi yang lebih cepat. Jika tidak disertai dengan pengambilan keputusan yang lebih sigap akan terjadi kesenjangan yang membahayakan operasi. Kesenjangan seperti ini hanya dapat diatasi dengan dekonsentrasi komando, misalnya dalam bentuk Kepala Staf Gabungan.

## PENUTUP

Kurang lebih sepuluh tahun setelah Alvin dan Heidi Toffler menulis tentang *The Third Wave* dan menyebut gelombang ketiga sebagai "abad informasi" (*age of information*),<sup>6</sup> pasukan Amerika mengusir Irak dari Kuwait dalam Perang Teluk II. Dalam rentang waktu yang kurang lebih sama, dunia dikejutkan oleh serangan teroris terhadap *the World Trade Centre* (11 September 2001). Kemajuan di bidang tek-

<sup>5</sup> Lihat berturut-turut dari US Department of the Air Force (nd); US Office of the Chief of Naval Operations, Department of the Navy, OPNAVINST 3430.26; dan Szafranski (1995: 56-65).

<sup>6</sup> Lihat Toffler and Toffler (1981). Lihat juga Toffler and Toffler (1993) yang menyatakan bahwa "*the emerging knowledge-based society will use knowledge-based systems to conduct warfare*".



nologi akan membawa konsekuensi luar biasa pada perjalanan sejarah, sebagaimana Revolusi Industri mengubah watak peperangan di Eropa, melahirkan konsep kedaulatan Westphalian, dan kemudian perubahan organisasi militer, khususnya di Jerman dan Perancis.

Di kelak kemudian hari, teknologi informasi tentu akan menapakkan jejak serupa dan memainkan peran yang semakin penting untuk menopang diplomasi, persaingan ekonomi, maupun penggunaan kekuatan militer secara efektif. Entah ke mana perjalanan sejarah akan menuju, dan bagaimana perang memancangkan tonggaknya dalam jengkal-jengkal perjalanan itu. Sulit membayangkan batas perkembangan teknologi yang kerap kali hanya berujung pada akhir kemampuan manusia untuk membayangkannya. Gaib Kresna dalam Bharatayudha seolah-olah muncul kembali dalam film *The Day the Earth Stood Still* (1991) ketika sesosok makhluk asing (*alien*) bernama *Klaatu* menghentikan putaran bumi dan mengakibatkan kepanikan umat manusia.

Siapa pun dapat membayangkan apa yang akan terjadi seandainya teknologi Hollywood, seperti terlihat dari temu wicara virtual antara Tom Hank dengan Presiden Kennedy dalam film *the Forest Gum* (1993), digunakan untuk membuat pertemuan virtual antara Presiden George W. Bush dengan Osama bin Laden. Tak ada satu pun, termasuk Amerika Serikat, mampu meredam kemungkinan itu untuk terjadi.

Pengeksport perangkat lunak terbesar di dunia bukan *Silicon Valley* (Amerika Serikat), tetapi Madras (India). *Legion of Doom* kini sudah menjalin hubungan dengan beberapa "legiun" serupa, di Inggris dan Jerman. Selain itu, *environment shaping* dapat dilakukan oleh pelaku negara ataupun non-negara, baik dengan ataupun tanpa tujuan politik.

Dalam keseluruhan latar belakang seperti itu, memikirkan penggunaan sistem informasi untuk menopang strategi Hartian dalam ajang peperangan Clausewitzian di mandala maya sungguh merupakan kesalahan besar. Mengandalkan *shadow boxing* bukan hanya terlalu melelahkan tetapi juga dapat menimbulkan benturan yang tidak perlu, baik dalam kaitannya dengan peperangan (*unintentional war*) maupun dalam hubungan antara negara dan masyarakat. Sebaliknya, menjadi *un-human*, untuk sekadar tengadah menjemput maut.

## KEPUSTAKAAN

- Anggoro, Kusnanto. 2002. "*Deterrence revisited: kekuatan, kelincahan, dan konflik asimetrik*", Paper untuk PPNKFHII, Bandung, 13 Oktober.
- \_\_\_\_\_. 2003. "Peperangan Politik, Perang Informasi, dan Pertahanan Indonesia", Kursus Reguler ke-43 SESKOAL, 26 Januari.
- \_\_\_\_\_. 2004. "Menakar masa depan reformasi pertahanan pemerintahan Yudhoyono", makalah untuk Seminar yang diselenggarakan oleh Pusat Studi Keamanan dan Perdamaian - UGM, Yogyakarta, 13 Oktober.



- \_\_\_\_\_. Akan terbit 2005. "Pena, senjata, dan tonggak sejarah", kata pengantar untuk buku Trias Kuncahyono tentang perang Irak - Amerika Serikat.
- Arquilla, John. 1994. "The Strategic Implications of Information Dominance," *Strategic Review* 22, No. 3 (Summer).
- Ball, Desmond. 1993. *Signals Intelligence in the Post Cold War Era* (Singapore: ISEAS).
- Bennet, Bruce, Christopher P. Twomey, and Grégory Treverton. nd. *Future Warfare Scenarios and Asymmetric Threats* (Santa Monica, Ca: RAND, MR 1025-OSD).
- Boyd, John R. 1987. "A Discourse on Winning and Losing," makalah tidak terbit, dapat diperoleh dari website Air University Library, Maxwell AFB, Alabama.
- Builder, Carl H. 1994. *The Icarus Syndrome: The Role of Air Power Theory in the Evolution and State of the U.S. Air Force* (New Brunswick, N.J.: Transaction Publishers).
- Campen, Alan D. (ed.). 1992. *The First Information War: The Story of Communications, Computers and Intelligence Systems* (Fairfax, Va.: AFCEA International Press).
- Djati, Poengky Poernomo. 2001. *Perjuangan AURI dalam Trikora* (Jakarta: Tanpa Penerbit).
- Ferris, J.R. and Michael Handel. 1995. "Clausewitz, Intelligence, Uncertainty and the art of Command in Modern War", *Intelligence and National Security* Vol. 10, No. 1, January.
- Garfield, Andrew. 2002. "The offence of strategic influence: Making the case for perception management," makalah disampaikan pada UK Information Operation Conference (September).
- Gingrich, Newt. 1994. "Information Warfare: Definition, Doctrine and Direction," Pidato pada the National Defense University, Washington, D.C., 3 Mei.
- Gough, Susan L. 2003. *The Evolution of Strategic Influence* (Carlisle Barracks, Pa.: US Army War College).
- Habib, A. Hasnan. 1997. *Kapita Selekta: Strategi dan Hubungan Internasional* (Jakarta: CSIS).
- Jincheng, Wei. 1996. "New Form of People's War," *Jiefangjun Bao*, 25 June. Lihat website FBIS (Foreign Broadcast Information Services).
- Johnson, Douglas V. 1994. *The Impact of the Media on National Security Decision Making* (Carlisle Barracks, Pa.: Strategic Studies Institute, US Army War College).
- Kardi, Kusnadi. 2002. "Strategi Militer" dalam Kusnadi Kardi (ed.), *Strategi Udara* (Jakarta: APCI).
- Nair, V.K. 1991. *War in the Gulf: Lessons for the Third World* (New Delhi, India: Lancer International).
- Pranowo, Bambang dan Darmawan (ed.). 2003. *Reorientasi Wawasan Kebangsaan di Era Demokrasi* (Yogyakarta: Penerbit Adicita).
- Roman, Gregory A. 1996. "The Command or Control Dilemma: When Technology and Organizational Orientation Collide", *Research Paper* untuk Air Force 2025, August.
- Saleh, Muhammad. 2002. "Strategi Udara" dalam Kusnadi Kardi (ed.), *Strategi Udara* (Jakarta: APCI).
- Suseno, Alex. 2000. *Strategi Pembudayaan Kesadaran Hak Bela Negara tahun 2000-20004* (Jakarta: Sinar Harapan).
- Szafranski, Richard. 1995. "Theory of Information Warfare: Preparing for 2020", *Airpower Journal* (Spring).
- Toffler, Alvin and Heidi Toffler. 1981. *The Third Wave* (Toronto: Bantam Books).
- \_\_\_\_\_. 1993. *War and Anti-War: Survival at the Dawn of the 21st Century* (Boston, Mass.: Little, Brown and Co.).
- US Department of the Air Force. nd. "Cornerstones of Information Warfare"; [www.af.mil/lib/corner.html](http://www.af.mil/lib/corner.html).



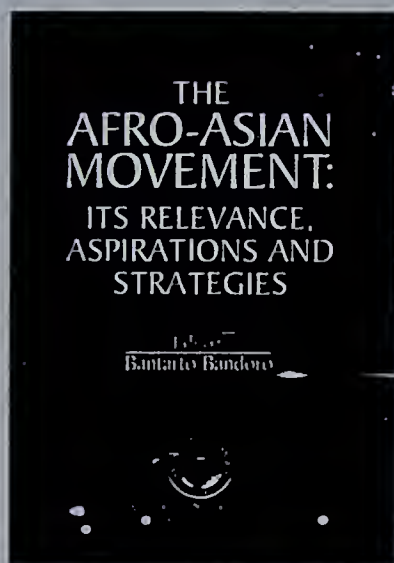
Vic, Alan, et al. 1997. *Preparing the US Air Force for MOOTW* (Santa Monica: Rand Corporations).

Wheatley, Gary F. and Richard E Hayes. 1996. *Information Technology and Deterrence* (Washington, D.C.: NDU Press Book).

Vickers, Michael. 1997. "The Revolution in Military Affairs and Military Capabilities," dalam Robert Pfaltzgraff and Richard Schultz (eds.), *War in the Information Age* (McLean, Va.: Brassey's).

Youfu, Huang, Zhang Bibo, and Zhang Song. 1997. "New Subjects of Study Brought about by Information Warfare," *Jiefangjun Bao*, 11 November. Lihat website FBIS (Foreign Broadcast Information Services).

## THE AFRO-ASIAN MOVEMENT: ITS RELEVANCE, ASPIRATIONS AND STRATEGIES



*Edited by:* Bantarto Bandoro

*Published by:* Centre for Strategic and International Studies (CSIS), Jakarta.

In line with the jubilee of the Asia-Africa Movement to be celebrated in Bandung 24 April 2005, this book presents papers discussing the Movement's relevance, aspiration, and strategies. With the rise of globalization, it is considered necessary for the member states of the Asia-Africa Movement to take greater participation in solving world problems and strengthening global peace. New and fresher strategies aimed at promoting peace, prosperity, and progress of the two continents are also required for the Movement to be relevant.

This compilation consists of 8 papers dealing with issues on among others: the relevance of the Asia-Africa Movement; the validity of the Bandung Spirit; the ef-

fect of current changes in world politics on the Movement's stand; the strategic partnership between the two continents; contribution of the two regions' common perceptions to the Movement's aspiration; collective responsibilities among the Movement's member countries in exploring and implementing concrete steps to propel economic growth and development; and, the long-term challenges to the Movement.

The publication of this compilation is intended for academicians dealing with international relations in general, and for those who are interested in knowing and understanding the latest development of the Asia-Africa Movement in particular.

**Contributors:** Ali Alatas, Bantarto Bandoro, Begi Hersutanto, Anak Agung Banyu Perwita, Landry Haryo Subianto, Omar Halim, Jusuf Wanandi, Nugroho Wisnumurti.

2005. 1st Ed., 87 pp.; ISBN 979-8026-89-6

Rp 25.000,00 (soft cover)/Rp 50.000,00 (hard cover) plus postage charge 20%, for Indonesia  
US\$23.00 (soft cover)/US\$26.00 (hard cover) postage charge by airmail included, for overseas

**Centre for Strategic and International Studies**

Jalan Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, Indonesia

Tel (62-21) 386-5532 Fax (62-21) 380-9641, 384-7517, Email: csis@csis.or.id



# Komisi Yudisial dan Relevansinya dengan Kekuasaan Kehakiman yang Mandiri

*Binoto Nadapdap*

*Belum tegaknya hukum dan keadilan di dalam kehidupan masyarakat negeri nusantara ini ditentukan oleh banyak faktor yang saling terkait dan saling mempengaruhi. Kegagalan untuk merealisasikan tegaknya hukum dan keadilan, antara lain disebabkan oleh belum ditemukannya bentuk pengawasan yang tepat terhadap sikap tindak hakim dalam menangani setiap perkara. Di satu sisi, tendensi atau intervensi eksekutif mempengaruhi hakim masih belum surut dan di sisi lain pengawasan dari lembaga yudisial sendiri belum dapat diharapkan berbuat banyak. Oleh karena itu di tengah adanya keinginan dan tuntutan untuk merealisasikan kehidupan yang bersandar pada hukum, keadilan dan kepatutan, pengawasan terhadap sikap tindak hakim tidak dapat ditawar-tawar lagi. Dalam kondisi yang sedemikian rupa, kehadiran Komisi Yudisial yang bertugas untuk melakukan pengawasan terhadap pemegang palu keadilan diharapkan dapat membawa perubahan dan perbaikan hukum dalam setiap gerak langkah warga masyarakat secara keseluruhan.*

## PENDAHULUAN

**S**ETELAH menunggu kurang lebih tiga tahun semenjak Komisi Yudisial disahkan keberadaannya dalam struktur ketatanegaraan Republik Indonesia melalui amandemen ke-3 UUD 1945 pada tanggal 10 November 2001, akhirnya pada tanggal 13 Agustus 2004, UU No. 22 tahun 2004 tentang Komisi Yudisial pun berhasil disahkan.<sup>1</sup> Ka-

lau dirunut ke belakang, sebetulnya dari perjalanan sejarah dapat kita catat bahwa gagasan tentang perlunya suatu lembaga khusus untuk menjalankan fungsi tertentu yang berhubungan dengan kekuasaan kehakiman bukanlah hal yang baru (Mahkamah Agung RI, 2003: 12).

Paling tidak, keinginan ke arah pembentukan lembaga khusus yang mengawasi kekuasaan kehakiman sudah mengemuka pada saat pembahasan RUU tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman sekitar tahun 1968. Pada saat itu

---

<sup>1</sup>Lembaran Negara Republik Indonesia No. 89 tahun 2004, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 4415.



sudah muncul usul untuk membentuk lembaga yang diberi nama Majelis Pertimbangan Penelitian Hakim (MPPH). Majelis ini berfungsi memberikan pertimbangan dalam mengambil keputusan terakhir mengenai saran-saran dan/atau usul-usul yang berkenaan dengan pengangkatan, promosi, kepindahan, pemberhentian dan tindakan/hukuman jabatan atas para hakim, baik yang diajukan oleh Mahkamah Agung (MA) maupun Menteri Kehakiman.<sup>2</sup> Namun dalam perjalanan selanjutnya, gagasan untuk mewujudkan Majelis Pertimbangan Penelitian Hakim tidak jadi diakomodir dalam UU No. 14 tahun 1970 tentang Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. Artinya, hingga RUU tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman disahkan menjadi undang-undang, Majelis Penelitian Pertimbangan Hakim tidak jadi dimasukkan dalam UU No. 14 tahun 1970.<sup>3</sup>

Ide mengenai perlunya pembentukan lembaga tertentu yang berhubungan dengan kekuasaan kehakiman muncul kembali ke permukaan ini, terutama sejak adanya desakan dan keinginan agar hakim ditempatkan di bawah kekuasaan MA, baik dari segi administratif, organisatoris, finansial maupun yudisial, pada tahun 1998-an. Pada tahun 1998, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)

mengeluarkan Ketetapan MPR RI No. X/MPR/1998 tentang Pokok-pokok Reformasi Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara. Dalam TAP MPR tersebut dinyatakan perlunya segera diwujudkan pemisahan yang tegas antara fungsi-fungsi yudikatif dan eksekutif. Keberadaan TAP MPR ini tidak lepas dari perjuangan para praktisi hukum, akademisi terutama hakim sejak puluhan tahun lalu untuk mewujudkan independensi (kebebasan dan kemerdekaan) peradilan di Indonesia.

Tim Kerja Terpadu Mengenai Pengkajian Pelaksanaan Tap MPR No. X/MPR/1998 berkesimpulan bahwa penyatu-atapan kekuasaan kehakiman—tanpa perombakan sistem tertentu—berpotensi melahirkan monopoli kekuasaan kehakiman. Oleh sebab itu, Tim Kerja Terpadu memberikan rekomendasi perlunya penyatuan atap dan sekaligus juga perlunya pembentukan Dewan Kehormatan Hakim yang berwenang mengawasi perilaku hakim, memberikan rekomendasi mengenai rekrutmen, promosi dan mutasi hakim serta menyusun *code of conduct* bagi hakim.<sup>4</sup>

Pada saat sudah ada kebulatan politik untuk memberlakukan penyatu-atapan pemindahan kewenangan administratif, personil, keuangan dan organisasi pengadilan dari departe-

---

<sup>2</sup> Lihat Kata Pengantar dalam Wim (2003: v).

<sup>3</sup> Lihat Lembaran Negara Republik Indonesia No. 74 tahun 1970 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 2591.

---

<sup>4</sup> Tim Kerja Terpadu Mengenai Pengkajian Pelaksanaan TAP MPR X/MPR/1998 dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 21 tahun 1999.



men (baik itu Departemen Kehakiman, Departemen Pertahanan dan Departemen Agama)<sup>5</sup> ke tangan MA, persoalan tidak berhenti sampai di situ saja. Pada saat itu muncul kekhawatiran baru: lahirnya monopoli kekuasaan kehakiman oleh MA (Baut dan Pangaribuan, 1989: 70). Selain itu MA belum mampu menjalankan seluruh tugas dan wewenangnya secara maksimal.<sup>6</sup> Namun kelemahan ini sedikit banyak juga berhubungan dengan masih adanya sistem dua atap (*Sinar Harapan*, 3 Oktober 2001; 27 Mei 2002).

Pentingnya keberadaan Dewan Kehormatan Hakim ditegaskan dan diperjelas kembali dalam UU No. 25 tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) dan RUU Mahkamah Agung versi Pemerintah. Perbedaan antara Propenas dan RUU MA tersebut dengan UU No. 35 tahun 1999 adalah dalam penggunaan istilah. Bila UU No. 35/1999 menggunakan istilah "Dewan Kehormatan Hakim", Propenas dan RUU MA versi pemerintah menggunakan istilah "Komisi Yudisial". Selain itu, Propenas mengamanatkan agar fungsi Komisi Yudisial lebih fokus di bidang pengawasan, sedangkan rekomendasi serta pertimbangan kebijakan pera-

dilan menjadi kewenangan pimpinan MA (dalam tekanan aspek yudisial).<sup>7</sup>

Pada persidangan MPR tahun 2001, akhirnya nama yang dipergunakan oleh MPR dalam UUD 1945 untuk lembaga yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman adalah Komisi Yudisial, di mana pengaturannya termuat dalam pasal 24B UUD 1945, hasil amandemen ke-3.

## PEROMBAKAN KONSTITUSI

Pembentukan Komisi Yudisial merupakan perombakan terhadap Undang-Undang Dasar 1945 yang terjadi pada masa reformasi. Selama masa pemerintahan Orde Baru, politik pada saat itu cenderung pada pendirian untuk memandang dan menempatkan UUD 1945 sebagai sesuatu yang dianggap sakral.<sup>8</sup> Rezim pada masa itu selalu mendengarkan jargon politik, bahwa pemerintah ingin melaksanakan UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Melaksanakan UUD 1945 secara murni dan konsekuen, implikasinya adalah tidak ada ruang gerak atau kesempatan untuk melakukan perubahan. Mengadakan perubahan atau amandemen terhadap UUD 1945 sama saja artinya dengan

<sup>5</sup> Pasal 11 ayat (1) UU No. 14 tahun 1970 menentukan bahwa "Badan-badan yang melakukan peradilan tersebut Pasal. 10 ayat (1) organisatoris, administratif dan finansial ada di bawah kekuasaan masing-masing departemen yang bersangkutan".

<sup>6</sup> Lihat antara lain *Sinar Harapan*, 3 Oktober 2001, 27 Mei 2002.

<sup>7</sup> Pasal 86 ayat (1 dan 2) RUU MA versi pemerintah.

<sup>8</sup> Padahal UUD 1945 sebagai karya manusia sebetulnya bukan merupakan hal yang sakral. Selama suatu UUD dipandang sebagai sebuah karya manusia, sebetulnya tidak perlu ada jargon politik yang memandang UUD tersebut sebagai suatu hal yang sakral.



tidak melaksanakan UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Barang siapa mengusulkan perubahan UUD 1945 bisa dikenai tuduhan sesuai peraturan perundang-undangan yang dapat dipergunakan untuk segala maksud dan tujuan (*all embracing act*), yaitu aturan mengenai tindak pidana subversi.<sup>9</sup> Peraturan di bidang subversi begitu ampuh untuk meredam keinginan dari pihak-pihak yang menghendaki perubahan UUD 1945.

Selain itu, boleh dikatakan bahwa ruang publik untuk mendiskusikan amandemen UUD 1945 sangat terbatas sekali. Kemungkinan atau kesempatan untuk membicarakan amandemen UUD 1945 hanya lebih aman apabila dilakukan dalam "kajian akademis". Barang siapa mencoba melontarkan gagasan secara terbuka untuk mengubah atau mengamandemen UUD 1945 harus siap berhadapan dengan kekuasaan yang begitu menabukan perubahan UUD 1945. Namun, dalam tatanan akademis pun, tercatat bahwa kebebasan untuk mengemukakan pandangan secara ilmiah tentang perubahan UUD 1945 tidak selalu terjamin.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Lihat Penpres No. 11 tahun 1963 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Subversi.

<sup>10</sup> Pada tahun 1971, Harun al Rasyid, promovendus yang menulis disertasi dalam bidang hukum tata negara di Universitas Indonesia, di mana bahasannya adalah mengenai perubahan UUD 1945, tidak jadi mempertahankan disertasinya. Penyebabnya adalah karena bahasan dalam disertasinya mengenai amandemen UUD 1945 tidak berkenan di mata penguasa pada waktu itu.

Dasar pemikiran yang melatarbelakangi perlunya dilakukan perubahan terhadap UUD 1945, antara lain: (a) UUD 1945 membentuk struktur ketatanegaraan yang bertumpu pada kekuasaan tertinggi di tangan MPR yang sepenuhnya melakukan kedaulatan rakyat; (b) UUD 1945 memberikan kekuasaan yang sangat besar kepada pemegang kekuasaan eksekutif (Presiden); (c) UUD 1945 mengandung pasal-pasal yang terlalu "luwes" sehingga dapat menimbulkan lebih dari satu penafsiran (multi tafsir); (d) UUD 1945 terlalu memberikan kewenangan kepada kekuasaan Presiden untuk mengatur hal-hal penting dengan undang-undang; (e) rumusan UUD 1945 tentang semangat penyelenggaraan negara belum cukup demokratis dan belum menunjang supremasi hukum, pemberdayaan rakyat, penghormatan hak asasi manusia (HAM), dan otonomi daerah (MPR-RI, 2003: 11-14).

Adapun tujuan yang hendak dicapai dengan adanya perubahan UUD 1945 adalah menyangkut tujuh hal, yaitu: (a) tatanan negara agar dapat lebih mantap dalam mencapai tujuan nasional; (b) jaminan dan pelaksanaan kedaulatan rakyat serta memperluas partisipasi rakyat agar sesuai dengan perkembangan paham demokrasi; (c) jaminan dan perlindungan HAM agar sesuai dengan perkembangan paham HAM dan peradaban umat manusia yang sekaligus merupakan syarat bagi suatu negara hukum; (d) penyelenggaraan negara secara demokratis dan modern; (e) ja-



minan konstitusional; (f) penyelenggaraan negara yang sangat penting bagi eksistensi negara dan perjuangan negara dalam mewujudkan demokrasi, seperti pengaturan wilayah negara dan pemilihan umum; dan (g) kehidupan bernegara dan berbangsa sesuai perkembangan aspirasi, kebutuhan, dan kepentingan bangsa dan negara Indonesia (MPR-RI, 2003: 15-17). Oleh karena itu, pembentukan Komisi Yudisial merupakan bagian dari perubahan terhadap UUD 1945 dan sekaligus merupakan bagian dari reformasi terhadap struktur ketatanegaraan Republik Indonesia.<sup>11</sup>

## KEKUASAAN KEHAKIMAN

Terjadinya amandemen atau perubahan UUD 1945 membawa konsekuensi terhadap tatanan atau struktur kekuasaan kehakiman. Amandemen UUD 1945 menjadikan struktur kekuasaan kehakiman ikut berubah: (a) bila mana sebelum terjadi perubahan UUD 1945 jaminan kekuasaan kehakiman yang merdeka hanya terdapat dalam penjelasan UUD 1945, maka setelah perubahan jaminan kekuasaan kehakiman disebutkan dalam batang tubuh (pasal-demi pasal);<sup>12</sup> (b) bila sebelum

perubahan UUD 1945 kekuasaan kehakiman hanya ada di satu tangan, yaitu MA dan lain-lain badan kekuasaan kehakiman di bawahnya, setelah perubahan UUD 1945 kekuasaan kehakiman terdiri dari MA<sup>13</sup> dan Mahkamah Konstitusi (MK).<sup>14</sup>

Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk: *Pertama*, menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. *Kedua*, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945; (c) memutus pembubaran partai politik; (d) memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Selain itu, MK wajib memberikan putusan atas pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum berupa peng-

---

kaan, batang tubuh dan penjelasan. Namun setelah amandemen, UUD hanya terdiri dari 2 (dua) bagian, yaitu pendahuluan dan batang tubuh. Setelah amandemen, penjelasan pasal demi pasal sudah ditiadakan. Konstitusi berbagai negara di dunia pada umumnya tidak mengenal penjelasan pasal demi pasal.

---

<sup>11</sup>Perubahan terhadap struktur ketatanegaraan setelah terjadi perubahan terhadap UUD 1945, adalah dalam hal susunan anggota MPR, masa kini tidak ada lagi lembaga tertinggi negara, penghapusan Dewan Pertimbangan Agung, pembentukan Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial, pembatasan masa jabatan Presiden.

<sup>12</sup>Sebelum terjadi amandemen, UUD 1945 terdiri dari 3 (tiga) bagian, yaitu, pembu-

<sup>13</sup>Mahkamah Agung diatur dalam UU No. 5 tahun 2004, Lembaran Negara No. 8 tahun 2004, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4358.

<sup>14</sup>Mahkamah Konstitusi diatur dalam UU No. 24 tahun 2003, Lembaran Negara No. 98 tahun 2003, Tambahan Lembaran Negara No. 4316.



khianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan dan tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.<sup>15</sup>

Ketiga, selain MA dan MK dikenal pula lembaga baru yang mempunyai wewenang mengusulkan pengangkatan Hakim Agung dan wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim. Menurut ketentuan Pasal 24 B UUD 1945 (amandemen ke-3), Komisi Yudisial bersifat mandiri dengan wewenang mengusulkan pengangkatan Hakim Agung ataupun wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran, martabat serta perilaku hakim (ayat 1). Anggota Komisi Yudisial harus mempunyai pengetahuan dan pengalaman di bidang hukum serta memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela (ayat 2). Anggota Komisi Yudisial diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (ayat 3). Susunan, kedudukan dan keanggotaan Komisi Yudisial diatur dengan undang-undang (ayat 4).

---

<sup>15</sup> Lihat pasal 24 C ayat (1) dan (2) perubahan ketiga UUD 1945 dan pasal 11 ayat (1) dan (2) UU No. 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

## PEMBENTUKAN KOMISI YUDISIAL

Di berbagai negara, keberadaan lembaga semacam Komisi Yudisial merupakan hal yang jamak. Keberadaan lembaga semacam itu sudah menjadi suatu *trend* di setiap pemerintahan demokrasi modern. Fungsi, organisasi atau penamaan lembaga semacam Komisi Yudisial berbeda antara satu negara dengan negara lainnya. Di Afrika Selatan, misalnya, dikenal lembaga *Judicial Service Commission* yang berfungsi memberikan rekomendasi dalam hal pemberhentian hakim, mengajukan calon Ketua MA dan memberikan masukan dalam hal pengangkatan Ketua serta Wakil Ketua MK.<sup>16</sup> Negara Bagian California Amerika Serikat mengenal lembaga dengan nama *State of California Commission on Judicial Performance*. Komisi tersebut memiliki fungsi untuk menerima laporan masyarakat terhadap pelanggaran dan *misconduct* dari hakim di negara bagian California, termasuk di dalamnya melakukan investigasi dan pendisiplinan.<sup>17</sup>

Timbulnya keinginan untuk membentuk Komisi Yudisial tidak dapat dilepaskan dari pengalaman dan kejadian pada masa sebelumnya, di mana kontrol terhadap lembaga yudikatif hampir tidak berjalan. Sekali pun yang diputuskan oleh pemegang

---

<sup>16</sup> Pasal 178 ayat (5) Konstitusi Afrika Selatan.

<sup>17</sup> *Rule of the Commission on Judicial Performance dalam State of California Commission on Judicial Performance 2000 Annual Report.*



palu keadilan sungguh sangat bertolak belakang atau bertentangan dengan ketentuan hukum, undang-undang dan rasa keadilan, agaknya tidak ada lembaga yang dapat bertindak untuk itu. Putusan hakim seolah-olah bergerak dalam ruang hampa udara yang tidak tersentuh oleh siapapun juga.

Di negeri kita ini, dunia pengadilan semakin banyak menerima kecaman dari masyarakat yang terka-dang sangat menyakitkan. Kecaman-kecaman tersebut memang tidak dapat ditolak begitu saja, oleh karena bukti-bukti negatif memang ada di sana sini (Rahardjo, 2003: 233). Para pedagang luar negeri takut dan khawatir terhadap hukum di negeri ini yang sukar untuk diketahui. Ibarat orang harus melompat di dalam kegelapan (*sprong in het duister*) atau masuk di dalam rimba raya dengan hutan belukar hingga tidak tahu jalan keluar. Pedagang asing takut akan hukum yang sukar diketahui, tetapi mereka lebih takut kepada hakim yang melaksanakan hukum yang kurang diketahui (Gautama, 1986: 10).

Peradilan di Indonesia dalam kurun waktu tiga dekade terakhir melalui ratusan keputusannya telah dinilai tidak *reliable*. Secara sepintas dapat dikatakan bahwa pada tahun 1970-an, pengadilan yang dinilai tidak *reliable* adalah pengadilan negeri. Banyak pelaku hukum pada waktu itu membisu saja, karena harapan masih dicurahkan pada pengadilan tinggi. Namun pengadilan tinggi pa-

da tahun 1980-an juga terkesan sudah terkontaminasi, dan pada tahun 1990-an giliran MA yang menimbulkan kesan demikian (Himawan, 2003: 36). Hingga 2001, sebanyak tujuh hakim "nakal" telah dimintai keterangan atas pelanggaran yang dilakukan berdasarkan pengaduan dari masyarakat. Bahkan empat orang di antaranya telah menjadi tersangka dan sisanya menjadi saksi (*Sinar Harapan*, 4 Oktober 2001).

Alasan perlunya dibentuk Komisi Yudisial di Indonesia tidak dapat dilepaskan dari berbagai pertimbangan keadaan dan kebutuhan negara bersangkutan. Salah satu alasannya adalah terlampau jauhnya pihak eksekutif mengadakan intervensi terhadap tubuh yudikatif. Ketika timbul suatu persoalan hukum yang menyangkut kepentingan eksekutif, yang menjadi *perhatian* hakim bukan pada hukumnya semata tetapi siapa pihak yang berperkara. Selain itu praktek penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) dalam rumah keadilan tampil semakin berani, baik itu dalam bentuk jual beli putusan, menjatuhkan putusan *sesuai dengan pesanan* atau berbagai bentuk perbuatan korupsi yang lain. Pada sisi yang lain partisipasi publik untuk melakukan *check* dan *recheck* terhadap putusan hakim sangat minim atau bahkan tidak terbuka sama sekali.<sup>18</sup> Hal atau pertimbangan yang

<sup>18</sup> Sebelum diperbolehkannya pengambil keputusan berdasarkan *dissenting opinion*, dalam perkara tertentu, jika putusan yang dijatuhkan oleh Majelis Hakim sangat jauh



kurang lebih sama juga menjadi dasar bagi pembentukan Komisi Yudisial di negara lain.

Apabila ditelusuri lebih lanjut bahwa baik negara yang menganut asas *rule of law* maupun *Rechtstaat*, pertimbangan untuk membentuk Komisi Yudisial adalah sebagai berikut (Thohari, 2003/2004: 33-34): *Pertama*, dibentuknya Komisi Yudisial adalah agar *monitoring* secara intensif terhadap kekuasaan kehakiman dapat dilaksanakan dengan cara melibatkan unsur-unsur masyarakat dalam spektrum yang seluas-luasnya dan bukan hanya *monitoring* secara internal saja. *Monitoring* internal dikhawatirkan akan menimbulkan semangat (*l'esprit de corps*),<sup>19</sup> sehingga

dan bertolak belakang dengan prinsip hukum dan keadilan, sangat sulit bagi masyarakat luas untuk mengetahui sebetulnya bagaimana pendirian hakim dalam memutuskan suatu perkara. Apakah pada waktu menjatuhkan putusan terjadi sikap pro dan kontra, masyarakat luas tidak diberi akses untuk itu. Kepada masyarakat luas diberi kesan bahwa putusan tersebut adalah *putusan majelis hakim*.

<sup>19</sup>LBH Jakarta (2004: 7) antara lain mengatakan: "... Putusan yang dikeluarkan oleh hakim menunjukkan ketidakadilan dan kuatnya *l'esprit de corps*. Perkara dugaan korupsi dua Hakim Agung dan seorang mantan hakim agung dihentikan berdasarkan putusan sela, sedangkan Endin sebagai saksi pelapor untuk kasus korupsi malah dinyatakan bersalah telah mencemarkan nama baik dua orang Hakim Agung." Selanjutnya Rahardjo (2003: 20) antara lain mengemukakan: "... Praktek seperti tersebut di atas, di Amerika dikenal sebagai *exclusionary rules*, yang artinya bahwa demi melindungi kemerdekaan individu, kalau perlu kebenaran dan keadilan dikalahkan."

objektivitasnya sangat diragukan. Komisi Yudisial diasumsikan sebagai lembaga yang merupakan representasi masyarakat di luar lembaga peradilan, sehingga diharapkan lebih menghargai nilai-nilai objektivitasnya dalam melaksanakan tugasnya.

*Kedua*, Komisi Yudisial bisa menjadi perantara atau penghubung antara kekuasaan pemerintah (*executive power*) dan kekuasaan kehakiman (*judicial power*) yang tujuan utamanya adalah untuk menjamin kemandirian kekuasaan kehakiman dari pengaruh kekuasaan apa pun juga khususnya kekuasaan pemerintah. Dengan demikian lembaga peradilan tidak lagi mengurus persoalan-persoalan non-teknis hukum, karena semuanya telah ditangani oleh Komisi Yudisial. Apabila Komisi Yudisial tidak ada, lembaga peradilan harus melakukan sendiri hubungan tersebut, sehingga hal ini mengakibatkan adanya hubungan pertanggungjawaban dari lembaga peradilan kepada kekuasaan pemerintah, dalam hal ini Departemen Kehakiman dan HAM. Hubungan pertanggungjawaban ini menempatkan lembaga peradilan sebagai subordinasi dari Departemen Kehakiman (dan HAM) yang membahayakan independensinya.

*Ketiga*, dengan adanya Komisi Yudisial, tingkat efisiensi dan efektivitas kekuasaan kehakiman akan semakin tinggi dalam banyak hal, baik yang menyangkut rekrutmen dan *monitoring* hakim (agung) serta pengelolaan kekuasaan kehakiman. Dengan



demikian, lembaga peradilan dapat lebih berkonsentrasi untuk meningkatkan kemampuan intelektualitasnya yang diperlukan untuk memutuskan suatu perkara. Peningkatan kemampuan intelektualitas hakim jauh lebih substantif daripada menyangkut rekrutmen, *monitoring* hakim (agung), dan pengelolaan keuangan lembaga peradilan yang bisa diserahkan kepada lembaga lain yang dibentuk secara khusus untuk menangani persoalan-persoalan tersebut.

*Keempat*, terjadinya konsistensi putusan lembaga peradilan, karena setiap putusan memperoleh penilaian dan pengawasan yang sangat ketat dari lembaga khusus. Di sini, diharapkan inkonsistensi<sup>20</sup> putusan lembaga peradilan tidak terjadi lagi, karena setiap putusan akan memperoleh penilaian dan pengawasan yang sangat ketat dari Komisi Yudisial. Dengan demikian, putusan-putusan yang dianggap kontroversial dan mencederai keadilan masyarakat dapat diminimalisasi, kalau bukan dieliminasi. Setiap putusan yang diambil oleh seorang hakim akan mendapatkan penilaian dari Komisi Yudisial dan hasil penilaian tersebut akan sangat

mempengaruhi *track record* hakim<sup>21</sup> dalam meniti karirnya ke depan. Putusan yang dilandasi sebuah *reasoning* yuridis yang memadai akan membuka jalan lebar bagi karir hakim di masa yang akan datang. Sebaliknya, putusan yang berkualitas rendah merupakan "lampu kuning" bagi karir hakim yang bersangkutan.

*Kelima*, Komisi Yudisial dapat mengurangi *politisasi* terhadap pengangkatan seorang Hakim Agung. Pengangkatan seorang Hakim Agung biasanya sangat diwarnai oleh kepentingan politik apabila pola rekrutmennya hanya didominasi oleh lembaga-lembaga politik seperti Presiden sebagai pengangkat dan parlemen sebagai pengusul. Hal ini dapat diminimalisasi jika Komisi Yudisial yang mengusulkan pengangkatan Hakim Agung, karena Komisi Yudisial bukan lembaga politik, sehingga diasumsikan tidak mempunyai kepentingan-kepentingan yang bersifat politik. Besarnya pengaruh kekuasaan politik ini dibuktikan bahwa setiap penominasian Hakim Agung akan selalu mempunyai keterkaitan dan kalkulasi politik dari seorang Presiden yang berkuasa. Oleh karena itu, secara tepat Christopher E. Smith mengatakan, "*All Supreme Court Nominations are determined by Presidents calculations.*" Komisi Yudisial hadir salah satunya dengan membawa semangat untuk mengurangi politisasi yang

<sup>20</sup> Posisi yurisprudensi di Indonesia seperti berada di tapal batas, apakah merupakan sumber hukum atau bukan sumber hukum. Untuk perkara tertentu yurisprudensi dianggap sebagai sumber hukum, sedangkan pada perkara yang lain yurisprudensi dianggap bukan sebagai sumber hukum. Yurisprudensi mana yang dianggap sebagai sumber hukum tergantung pada kasusnya dan siapa yang memutuskan.

<sup>21</sup> Mengenai *track record* hakim, MA belum punya data lengkap yang dapat diakses oleh publik.



mempunyai kecenderungan mengabaikan nilai-nilai objektivitas dalam perekrutan Hakim Agung.<sup>22</sup>

## INTERVENSI EKSEKUTIF

Sebelum UU No. 14 tahun 1970 diubah berdasarkan UU No. 35 tahun 1999, pembinaan dan pengawasan hakim (peradilan) menganut sistem dua atap. Secara organisatoris, administratif dan finansial ada di bawah kekuasaan masing-masing departemen sedangkan secara yudisial ada di bawah Mahkamah Agung.<sup>23</sup> Dengan sistem pembinaan dan pengawasan yang dua atap ini, menjadikan hakim mengabdikan kepada dua tuan (majikan) sekaligus pada saat yang bersamaan. Padahal, kondisi semacam itu tidaklah dimungkinkan. Hakim secara organisasi, administra-

si dan finansial (perut) tunduk pada Menteri Kehakiman, sedangkan secara yudisial (kepala) tunduk pada MA.

Sistem kebijakan dua atap untuk melakukan pengawasan dan pembinaan terhadap hakim baru diakhiri dengan diundangkannya UU No. 35 tahun 1999 tentang Perubahan Atas UU No. 14 tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. Pasal 11 ayat (1) UU No. 35 tahun 1999 menentukan bahwa Badan-badan peradilan sebagaimana dimaksud dalam pasal 10 ayat (1), secara organisatoris, administratif, dan finansial berada di bawah kekuasaan MA.

Sejarah Indonesia mencatat, bahwa intervensi eksekutif terhadap kekuasaan kehakiman yang bebas dimulai ketika Presiden Soekarno memaklumkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Soekarno melakukan intervensi terhadap pelaksanaan kekuasaan kehakiman yang merdeka dengan dikeluarkannya UU No. 19 tahun 1964 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. Ketentuan pasal 19 dari UU No. 19 tahun 1964 menentukan bahwa: "untuk kepentingan nasional atau kepentingan revolusioner, Presiden berhak melakukan intervensi terhadap kekuasaan kehakiman." Dengan demikian, Undang-Undang No. 19 tahun 1964 telah menempatkan kekuasaan kehakiman di bawah pengaruh kekuasaan eksekutif (Lubis, 1993: 97).

Dianutnya sistem pengawasan dua atap (intervensi eksekutif) ini mem-

---

<sup>22</sup>Lihat Sahetapy (2005). Dalam artikel itu, Sahetapy antara lain mengemukakan: "... dalam *fit and proper test* terhadap para calon Hakim Agung di DPR (Komisi II) tahun 2004, banyak di antara calon Hakim Agung mencantumkan hibah dalam daftar kekayaan mereka. Anehnya Pimpinan Komisi II dengan latar belakang pendidikan hukum tidak mempersoalkan akta notarisnya dan masalah pajak ketika meneliti aspek administrasi mereka. Semua serba bungkam seolah-olah tabu untuk mempersoalkannya. Padahal itu menyangkut aspek *fit and proper test*. Dalam hal ini, pihak legislatif, yudikatif serta eksekutif seperti memakan buah simalakama.

<sup>23</sup>Lihat pasal 10 ayat (1) dan pasal 11 UU No. 14 tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, Lembaran Negara Republik Indonesia No. 74 tahun 1970, Tambahan Lembaran Negara No. 2951.



buat hakim menjadi gamang bahkan "takut" ketika ada kasus hukum yang melibatkan penguasa. Dengan bahasa yang agak *santun*, Prof. Maswadi Rauf<sup>24</sup> mengatakan bahwa dengan sistem dua atap, sebetulnya eksekutif tidak perlu mengintervensi hakim, akan tetapi sistem tersebut secara langsung atau tidak langsung menjadikan hakim "*perlu dan kalau perlu harus mencari perhatian pemerintah,*" terutama apabila kasus hukum yang ditanganinya melibatkan kepentingan eksekutif. Kita dapat melihat dan menyaksikan sendiri bahwa selama masa pemerintahan Orde Baru, setiap terdakwa dalam perkara subversi hampir tidak ada yang dibebaskan. Hukuman yang dijatuhkan oleh hakim senantiasa maksimum. Ketika ada orang yang didakwa melakukan tindak pidana subversi, konsekuensinya adalah bahwa orang yang sedang menjalani proses hukum pidana harus siap menjadi menghun-  
 ni hotel prodeo untuk waktu yang cukup lama. Sebaliknya bila ada gugatan yang diajukan oleh warga negara terhadap pemerintah (penguasa), gugatan tersebut dapat dipastikan akan selalu ditolak atau tidak dapat diterima oleh hakim. Dalam keadaan yang sedemikian rupa, hakim yang tidak jeli "*mencuri dan mencari perhatian pemerintah*" kemungkinan akan tersungkur dan tergu-

sur perjalanan karirnya (Nadapdap, 2003: 104-123).<sup>25</sup>

Sejarah mencatat bahwa, pada tahun 1966, Ikatan Hakim Indonesia (IKAHI) sering menentang kebijakan Soejadi (Ketua MA kala itu), yang dianggap membiarkan kepentingan politik mengintervensi lembaga peradilan. Oleh karena itu kemudian Soejadi berusaha "memutasi" pimpinan IKAHI yang kritis seperti Asikin Kusumaatmaja, Sri Widyowati dan Bustanul Arifin dari Jakarta ke daerah (Sebastian, 1996: 65-66). Ia meminta Menteri Kehakiman saat itu, Prof. Oemar Seno Adji, untuk menyetujui usulan pemindahan ketiga hakim tersebut. Karena beberapa hal, Seno Adji menolak permintaan Soe-

---

<sup>25</sup>Sehubungan dengan hal ini pula, Rahardjo (2003: 235-236) antara lain mengatakan: "... Dengan membaca surat kabar Indonesia yang memberitakan perilaku beberapa orang hakim, sedikit banyak kita dapat membuat dua penggolongan: (a) hakim yang apabila memeriksa, terlebih dulu menanyakan hati nuraninya atau mendengarkan putusan hati nuraninya dan kemudian mencari pasal-pasal dalam peraturan untuk mendukung putusan tersebut; (b) hakim yang apabila memutus, terlebih dulu berkonsultasi dengan kepentingan perutnya dan kemudian pasal-pasal untuk memberikan legitimasi terhadap putusan perutnya itu. Hakim tipe ini diberitakan di surat kabar sebagai hakim yang suka melakukan tindakan tidak terpuji untuk memperkaya diri sendiri. Barangkali tuduhan kolusi di pengadilan-pengadilan, yang sudah luas beredar di pasaran arus bawah, berakar pada cara memutus seperti itu. Kita juga dapat mengamati melalui reaksi-reaksi publik, seperti melempar sepatu, mengipas-ngipaskan rupiah, dan apa yang oleh surat kabar disebut sebagai pelaku kolusi yang dikecewakan dan kemudian bernyanyi."

---

<sup>24</sup>Hal tersebut dikemukakan oleh Prof. Maswadi Rauf pada saat ujian promosi doktor di Fakultas Hukum Universitas Indonesia tanggal 31 Juli 2003.



jadi tersebut. Ini adalah kasus pertama di mana Departemen Kehakiman menolak permintaan MA.<sup>26</sup>

## KEWENANGAN KOMISI YUDISIAL

Alasan utama yang mendorong timbulnya pemikiran mengenai pentingnya keberadaan Komisi Yudisial adalah kegagalan sistem yang ada untuk menciptakan pengadilan yang lebih baik. Hal ini antara lain dapat terlihat dalam pertimbangan UU No. 22 tahun 2004 tentang Komisi Yudisial (Lembaran Negara No. 89 tanggal 13 Agustus 2004) yang menyebutkan bahwa Negara Republik Indonesia adalah negara hukum yang menjamin kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menjalankan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945. Untuk mewujudkan kekuasaan kehakiman yang merdeka tersebut, Komisi Yudisial mempunyai peran penting melalui pencalonan Hakim Agung serta pengawasan yang bersifat transparan dan partisipatif terhadap hakim guna menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat, serta perilaku hakim.

Selanjutnya, dalam penjelasan UU No. 22 tahun 2004 disebutkan bahwa pertimbangan pembentukan Ko-

misi Yudisial adalah untuk memberikan landasan hukum yang kuat bagi reformasi bidang hukum yakni memberikan kewenangan kepada Komisi Yudisial untuk mewujudkan *check and balances*. Walaupun Komisi Yudisial bukan pelaku kekuasaan kehakiman namun fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman. Komisi Yudisial yang mempunyai anggota tujuh orang ini,<sup>27</sup> mempunyai wewenang dan tugas: (a) mengusulkan pengangkatan Hakim Agung kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR); dan (b) menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta menjaga perilaku hakim.<sup>28</sup>

Dalam melaksanakan wewenang sebagaimana dimaksud dalam pasal 13 huruf a UU No. 22 tahun 2004, Komisi Yudisial mempunyai tugas: (a) melakukan pendaftaran calon Hakim Agung; (b) melakukan seleksi terhadap calon Hakim Agung; (c) menetapkan calon Hakim Agung; dan (d) mengajukan calon Hakim Agung ke DPR. Dalam melaksanakan wewenang sebagaimana dimaksud dalam pasal 13 huruf b UU No. 22 tahun 2004, Komisi Yudisial mempunyai tugas mengajukan usul penjatuhan sanksi terhadap hakim kepada pimpinan MA dan/atau MK.

Dalam melaksanakan pengawasan sebagaimana dimaksud dalam pasal

---

<sup>26</sup> Pada masa itu, biasanya Departemen Kehakiman selalu meluluskan keinginan MA. Lihat Sebastian (1996).

---

<sup>27</sup> Lihat pasal 6 ayat (1) UU No. 22 tahun 2004.

<sup>28</sup> Lihat pasal 13 UU No. 22 tahun 2004.



20 UU No. 22 tahun 2004, Komisi Yudisial bertugas: (a) menerima laporan masyarakat tentang perilaku hakim; (b) meminta laporan secara berkala kepada badan peradilan berkaitan dengan perilaku hakim; (c) melakukan pemeriksaan terhadap dugaan pelanggaran perilaku hakim; (d) memanggil dan meminta keterangan dari hakim yang diduga melanggar kode etik perilaku hakim; (e) membuat laporan hasil pemeriksaan yang berupa rekomendasi dan disampaikan kepada MA dan/atau MK, serta tindasan disampaikan kepada Presiden dan DPR (Pasal 22 ayat (1)).

Dalam melaksanakan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Komisi Yudisial wajib: (a) menaati norma, hukum, dan ketentuan peraturan perundang-undangan; (b) menjaga kerahasiaan keterangan yang karena sifatnya merupakan rahasia Komisi Yudisial yang diperoleh berdasarkan kedudukannya sebagai anggota [pasal 22 ayat (2)]. Pelaksanaan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak boleh mengurangi kebebasan hakim dalam memeriksa dan memutus perkara [pasal 22 ayat (3)]. Badan peradilan dan hakim wajib memberikan keterangan atau data yang diminta oleh Komisi Yudisial dalam rangka pengawasan terhadap perilaku hakim dalam jangka waktu paling lambat 14 (empat belas) hari terhitung sejak tanggal permintaan Komisi Yudisial diterima [pasal 22 ayat (4)].

Dalam hal badan peradilan atau hakim tidak memenuhi kewajiban sebagaimana dimaksud dalam ayat (4), MA dan/atau MK wajib "memberikan penetapan berupa paksaan kepada badan peradilan atau hakim untuk memberikan keterangan atau data yang diminta" [pasal 22 ayat (5)]. Dalam hal badan peradilan atau hakim telah diberikan peringatan atau paksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) tetapi tidak melaksanakan kewajibannya, pimpinan badan peradilan atau hakim yang bersangkutan dikenakan sanksi sesuai dengan peraturan perundang-undangan di bidang kepegawaian [pasal 22 ayat (6)].

## MENANTI BEKERJANYA KOMISI YUDISIAL

Dengan mengikuti ketentuan pasal 40 ayat (2) UU No. 22 tahun 2004, Komisi Yudisial akan mulai bekerja pada April 2006. Dengan wewenang dan tugas Komisi Yudisial sebagaimana yang ditentukan dalam pasal 13 UU No. 22 tahun 2004 itu, pekerjaan rumah yang diemban oleh Komisi Yudisial tentu bukan merupakan tugas yang mudah. Pada saat Komisi Yudisial mulai bekerja nanti, saat itu sejumlah Hakim Agung akan memasuki pensiun.<sup>29</sup> Untuk mengisi kekosongan posisi Hakim Agung, sesuai dengan ketentuan pa-

<sup>29</sup> Saat ini sejumlah posisi Hakim Agung masih kosong, sementara seleksi terhadap calon Hakim Agung belum berjalan.



sal 14, maka prioritas tugas Komisi Yudisial dalam jangka pendek adalah melakukan pendaftaran dan seleksi, serta menetapkan dan mengajukan calon Hakim Agung ke DPR.

Jika diperhatikan, ketentuan dalam UU mengenai tata cara pengangkatan Hakim Agung memberi kesempatan dan waktu yang cukup kepada Komisi Yudisial untuk mempersiapkan segala sesuatunya. Pasal 14 ayat (2) UU No. 22 tahun 2004 menentukan bahwa dalam hal berakhir masa jabatan Hakim Agung, MA menyampaikan kepada Komisi Yudisial daftar Hakim Agung yang bersangkutan, dalam jangka waktu paling lambat enam bulan sebelum berakhir masa jabatan tersebut. Pelaksanaan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam jangka waktu paling lama enam bulan sejak Komisi Yudisial menerima pemberitahuan dari MA mengenai lowongan Hakim Agung.

Pada masa Orde Baru, pencalonan Hakim Agung tidak melalui seleksi atau prosedur yang ketat. Bahkan boleh dikatakan bahwa calon Hakim Agung tidak perlu melalui proses seleksi. Yang dibutuhkan oleh calon Hakim Agung adalah dukungan yang cukup dari partai politik ditambah dengan *perkenan* dari Presiden. Bila partai politik mengusulkan dan "dapat diterima" oleh istana, maka calon Hakim Agung yang diajukan oleh partai politik dapat dipastikan akan *terseleksi dan terpilih*

menjadi Hakim Agung.<sup>30</sup> Proses *fit and proper test*<sup>31</sup> oleh Dewan Perwakilan Rakyat terhadap calon Hakim Agung baru dikenal pada masa reformasi. Namun *fit and proper test* yang diajukan oleh anggota agaknya hanya sekadar untuk memenuhi *pro forma* atau formalitas belaka.<sup>32</sup>

Karena pembersihan dan pengembangan wibawa hakim dan peradilan dimulai dari kepala (Hakim

---

<sup>30</sup> Mudjono dan Ali Said adalah dua dari Hakim Agung yang berjalan mulus menjadi Hakim Agung tanpa ada proses seleksi dan tanpa ada "keberatan yang berarti", baik dari legislatif, eksekutif maupun yudikatif. Mudjono maupun Ali Said tidak hanya menjadi Hakim Agung tetapi sekaligus menjadi Ketua Mahkamah Agung.

<sup>31</sup> Usulan *fit and proper test* yang terbuka untuk umum terhadap calon Hakim Agung antara lain diusulkan oleh J.E. Sahetapy ketika menjabat anggota DPR RI.

<sup>32</sup> Kebanyakan pertanyaan yang diajukan oleh anggota DPR tidak menulik pada pokok persoalan. Dalam hal pendidikan, misalnya, jarang anggota Dewan mempersoalkan bagaimana seorang calon Hakim Agung mendapatkan ijazahnya. Anggota Dewan juga tidak begitu tertarik tentang bagaimana calon Hakim Agung mempersiapkan makalahnya. Dalam salah *fit and proper test* terhadap calon Hakim Agung terungkap bahwa calon Hakim Agung bersangkutan tidak mengetahui dan tidak mengerti apa yang dituliskannya dalam makalah yang dipresentasikan di depan anggota Dewan. Pada tes yang lain, terungkap bahwa gelar Ph.D. yang dicantumkan di dalam *curriculum vitae* seorang calon Hakim Agung hanya diperoleh melalui *distance learning*. Sedangkan gelar Master yang diperoleh calon Hakim Agung bergelar Ph.D. tadi juga didapatkan dari salah satu perguruan tinggi yang memberikan gelar melalui proses *belajar* di salah satu hotel berbintang dengan cara yang sangat instan.



Agung), maka aturan dan ketentuan atau prosedur mengenai pendaftaran, seleksi, penetapan dan pengajuan calon Hakim Agung sudah selayaknya menjadi agenda prioritas bagi Komisi Yudisial. Dengan mengikuti jalan pikiran Prof. Charles Himawan sebagaimana dikemukakan di atas, bilamana atau dalam hal hakim pada pengadilan negeri atau pengadilan tinggi di dalam membuat putusan *lalai atau secara sengaja* tidak mengacu kepada hukum, undang-undang dan rasa keadilan, maka apabila hakim yang menduduki kursi Hakim Agung adalah hakim yang terbaik dari berbagai sudut pandang, niscaya kekecewaan yang sudah cukup menyentuh batin dan nurani masyarakat luas akan dapat diobati.<sup>33</sup>

Selain itu, prioritas selanjutnya yang perlu menjadi perhatian dari Komisi Yudisial adalah pengawasan terhadap hakim pada pengadilan negeri dan pengadilan tinggi.<sup>34</sup> Pada

<sup>33</sup> Taverne mengatakan bahwa: "Berikanlah saya seorang jaksa yang jujur dan cerdas, berikanlah saya seorang hakim yang jujur dan cerdas, maka dengan undang-undang yang paling buruk pun, saya akan menghasilkan putusan yang adil." Lihat Ali (2002: 68).

<sup>34</sup> Dalam Struktur organisasi MA memang sudah ada ada Ketua Muda MA Bidang Pengawasan. Namun dalam prakteknya pengawasan dari dalam ini belum mampu berbuat banyak. Salah seorang advokat mengatakan keheranannya dengan cara kerja MA dalam melakukan pengawasan terhadap hakim bawahan. Advokat bersangkutan melaporkan kepada MA tentang salah satu hakim yang mengadili perkara pada pengadilan negeri yang secara

sisi pengawasan ini, Komisi Yudisial akan menghadapi tugas yang berat, mengingat jumlah hakim yang diawasi cukup besar, yaitu kurang lebih 6.000 orang hakim yang tersebar di seluruh Indonesia. Untuk melaksanakan pengawasan ini, Komisi Yudisial perlu memiliki data atau *curriculum vitae* yang terinci dari setiap hakim yang bertugas di seluruh pelosok tanah air. Tanpa data itu, agaknya Komisi Yudisial akan mengalami kesulitan tersendiri terhadap sikap tindak hakim di dalam menangani setiap perkara. Dalam setiap pengawasan suatu hal yang tidak dapat diabaikan adalah harus jelas siapa yang mengawasi apa dan siapa. Bila perlu Komisi Yudisial membuka *situs* yang khusus memuat data dari setiap hakim. Dengan adanya *situs*, diharapkan masyarakat luas di berbagai pelosok tanah air dapat memberikan partisipasinya dalam mendata hakim yang tersebar luas di berbagai pelosok nusantara.

Perlunya pengawasan dan pendisiplinan dilakukan terhadap hakim, baik pada pengadilan negeri maupun pengadilan tinggi, ditengarai oleh karena praktek tercela dalam proses hukum masih tetap eksis.<sup>35</sup>

nyata memberikan keberpihakan yang sangat berlebihan terhadap pihak tertentu. Namun hingga berjalan kurang lebih empat tahun, sampai perkara diputus pada pengadilan negeri maupun pengadilan tinggi, laporan tersebut belum juga mendapat tanggapan apa pun dari MA.

<sup>35</sup> Ketua MA, Bagir Manan, mengakui bahwa ada pengacara atau advokat tertentu yang mempunyai perwakilan tetap di MA.



Posisi hakim rawan terhadap penyalahgunaan wewenang. Siapa yang memenangkan perkara di dalam banyak hal masih lebih banyak ditentukan oleh siapa yang mampu memberi penawaran yang tertinggi. Di Indonesia (khususnya, Jakarta), keadilan adalah milik dari penawar yang tertinggi. *Justice belong to high bidder*, kata Prof. Susan Rose Ackerman.

Bagi pihak-pihak yang sudah terbiasa dengan dunia "persilatan" di pengadilan dengan jurus-jurus yang sulit untuk ditebak, tentu dengan kemanfaatan tertentu, kehadiran Komisi Yudisial tentu tidak disenangi. Kehadiran Komisi Yudisial merupakan *penggerogotan* terhadap "lahan rejeki" yang selama ini sudah terlanjur dinikmati. Bagi Komisi Yudisial, menertibkan pihak-pihak yang sudah terbiasa dengan permainan *pat gulipat* di lembaga peradilan jelas merupakan tantangan tersendiri. Perlawanan terhadap Komisi Yudisial dengan lagu lama yang diberi label "semangat korps", tetap potensial untuk didengungkan kembali. Akan tetapi, justru di sinilah tantangan yang perlu dan harus dijawab oleh Komisi Yudisial pada saat bekerja tahun 2006 nanti.

## KEPUSTAKAAN

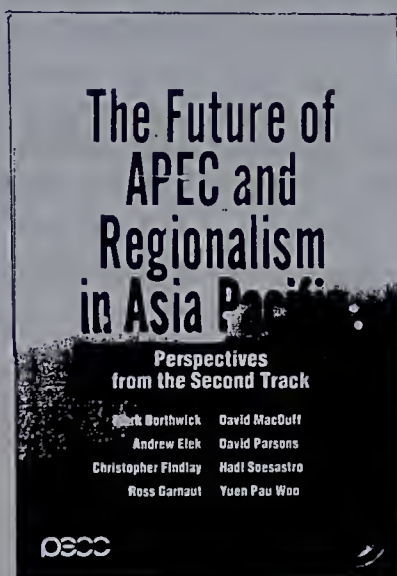
- Ali, Achmad. 2002. *Keterpurukan Hukum di Indonesia: Penyebab dan Solusinya* (Jakarta: Ghalia Indonesia).
- Arto, A. Mukti. 2001. *Konsep Ideal Mahkamah Agung: Reformasi dan Fungsi Mahkamah Agung Untuk Membangun Indonesia Baru* (Jogjakarta: Pustaka Pelajar).

- Baut, Paul S. dan Luhut Pangaribuan (ed.). 1989. *Kemandirian Kekuasaan Kehakiman* (Jakarta: Lembaga Bantuan Hukum).
- Gautama, Soedargo. 1986. *Arbitrase Dagang Internasional* (Bandung: Alumni).
- Harman, Benny K. 1997. *Konfigurasi Politik dan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia* (Jakarta: Elsam).
- Himawan, Charles. 2003. "Hukum Sebagai Panglima" (Jakarta: Penerbit Buku Kompas).
- Komisi Hukum Nasional. 2003. *Kebijakan Reformasi Hukum: Suatu Rekomendasi* (Jakarta).
- Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN) dan Lembaga Kajian dan Advokasi Untuk Independensi Peradilan (LeIP). 1999. *Menuju Independensi Kekuasaan Kehakiman* (Jakarta).
- Lembaga Bantuan Hukum. 2004. *Mafia Peradilan: Catatan Kasus Endin Wahyudin* (Jakarta).
- Lubis, Todung Mulya. 1993. *In Search of Human Rights: Legal-Political Dilemmas of Indonesias New Order, 1966-1990* (Jakarta: Gramedia).
- Mahfud M.D., Moh. 1998. *Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta: LP3ES).
- Mahkamah Agung RI. 2003. *Naskah Akademis dan Rancangan Undang-Undang Tentang Komisi Yudisial* (Jakarta: Mahkamah Agung).
- Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. 2003. *Panduan dalam Memasarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses dan Hasil Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI).
- Nadapdap, Binoto. 2003. "Benturan Kepentingan dalam Penegakan Hukum (Faktor-faktor Non-Hukum yang Mempengaruhi Pengadilan)," *Sosiae Politics*, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Kristen Indonesia, Vol. V No. 20 September.



- Pompe, Sebastian. 1996. "The Indonesian Supreme Court: Fifty Years of Judicial Development," *Disertasi Ph.D.*, van Vollenhoven Institute for Law and Administration for Law and Administration in Non-Western Countries, Faculty of Law, Leiden University.
- Rahardjo, Satjipto. 2003. "Sisi-Sisi Lain dari Hukum di Indonesia," *Kompas*, nd.
- Sahetapy, J.E. 2005. "Korupsi: Dr. Jekyll and Mr. Hyde", *Harian Sinar Harapan*, 22 Januari.
- Thohari, A. Ahsin. 2003/2004. "Komisi Yudisial di Indonesia dan Relevansinya dengan Kekuasaan Kehakiman yang Merdeka," *Jurnal Keadilan*, Vol. 3 No. 6 tahun.
- Wasingatu, Zakiyah, et. al (ed.). 2002. *Eksaminasi Publik: Partisipasi Masyarakat Mengawasi Pengadilan* (Jakarta: ICW, the Asia Foundation and USAID).
- Wim, Voermans. 2003. *Negara Komisial Yudisial di Beberapa Eropa* (Jakarta: LelP, USAID dan Asia Foundation).

## THE FUTURE OF APEC AND REGIONALISM IN ASIA PACIFIC: PERSPECTIVES FROM THE SECOND TRACK



*Published by:* Centre for Strategic and International Studies (CSIS), Jakarta.

This book focuses on Asia-Pacific economic cooperation. Over the last 25 years the phenomenal economic growth and development brought about by the wave of globalization have encouraged the emergence of trans-Pacific relations in the form of Open Regionalism. To achieve such relations requires APEC's real progress.

In 2005 APEC has reviewed its agenda, implementation modalities, and institutional structure with a view to reinvigorate the community building process in the Asia Pacific. The studies and discussions undertaken by PECC over the years have consistently addressed those issues and challenges.

This compilation contains 7 papers discussing some of the most pressing issues in trans-Pacific cooperation today. It attempts to answer questions such as: What will be the organizing principal behind trans-Pacific cooperation?; Who will be the members of that cooperation?; and, Will it matter either more or even less? This book is hoped to be the first step leading to a region-wide discussion on the future of trans-Pacific relations.

**Contributors:** Marck Borthwick, Andrew Elek, Christopher Findlay, Ross Garnaut, David MacDuff, David Parsons, Hadi Soesastro, Yuen Pau Woo

2005. 1st Ed., vi + 130 pp.; ISBN 979-8026-88-8, Rp 40.000,00 (plus postage charge 20%, for Indonesia)  
US\$25.00 (postage charge by airmail included, for overseas)

**Centre for Strategic and International Studies**  
Jalan Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, Indonesia, Tel (62-21) 386-5532,  
Fax (62-21) 380-9641, 384-7517, Email: csis@csis.or.id



# Pilkada dan Prospek Demokrasi Lokal

Gregorius Sahdan

*Pergantian UU No. 22/1999 dengan UU No. 32/2004 tentang Sistem Pemerintahan Daerah, membawa harapan baru bagi proses demokratisasi di tingkat lokal. Ruang demokratisasi terwujud melalui pemilihan kepala daerah secara langsung (pilkada). Tetapi ada sejumlah persoalan substansial yang mengganjal proses demokratisasi itu untuk berjalan maksimal. Masalah pengajuan calon kepala daerah yang harus melalui pintu partai dan tidak adanya ketegasan legal formal yang mengatur ketentuan pilkada berlangsung secara serentak, menjadi persoalan yang mempersulit pilkada untuk dapat menghasilkan demokrasi lokal yang paripurna. Tulisan ini ingin menyoroti bagaimana pilkada yang akan dilaksanakan di beberapa daerah berpeluang menghasilkan pemerintahan yang demokratis di tingkat lokal.*

## PENDAHULUAN

**D**EMOKRASI lokal telah menjadi wacana publik yang menarik diskusi dan perdebatan di Indonesia akhir-akhir ini. Diskusi dan perdebatan tentang pentingnya demokrasi lokal tidak hanya berkembang di kalangan akademis, pemerintah dan praktisi sosial, tetapi juga di kalangan masyarakat umum. Demokrasi lokal dipandang sangat penting, tidak hanya dalam proses mengelola dan mengurus pemerintahan, tetapi juga menyentuh hak dan kewajiban masyarakat sebagai bagian penting dari pemerintahan. Pertanyaan pokoknya adalah bagaimana memberikan ruang dan kesempatan yang luas bagi masyarakat lo-

kal untuk dapat terlibat aktif dalam proses pemerintahan? Pertanyaan ini telah dijawab pemerintah dan berbagai pihak yang selama ini sangat peduli dengan pengembangan kehidupan demokrasi di tingkat lokal melalui berbagai regulasi dan undang-undang yang secara khusus memperluas ruang otonomi daerah dalam mengelola rumah tangganya.

Melalui UU No. 22/1999 yang telah diganti dengan UU No. 32/2004, tercantum semangat pemerintah pusat untuk mewujudkan dan mengembangkan kehidupan demokrasi di tingkat lokal. Hal ini merupakan terobosan yang sangat penting dalam proses penyelenggaraan pemerintahan kita, mengingat bahwa selama



ini pusat perhatian pemerintah, partai politik dan badan perwakilan hanya pada upaya mewujudkan praktek demokrasi di lembaga-lembaga perwakilan yang ada di tingkat pusat. Konsekuensinya, pengembangan kehidupan dan praktek penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis di tingkat lokal hanya didasarkan pada transformasi internal pemerintahan yang diberikan secara terbatas melalui desentralisasi penyelenggaraan pemerintahan dan pemberian otonomi kepada hirarki pemerintahan yang ada di daerah (provinsi dan kabupaten). Dengan kata lain, demokrasi lokal sangat ditentukan oleh kemauan pemerintah pusat. Jika pemerintah pusat memiliki *good will* untuk membangun demokrasi lokal, maka pembangunan demokrasi lokal tersebut dilakukan melalui desentralisasi kekuasaan dan pemberian otonomi kepada daerah. Desentralisasi dan otonomi daerah diharapkan akan menjadi ruang bagi perwujudan demokrasi lokal.

Namun sejak empat dekade berlalu, desentralisasi kekuasaan dan otonomi daerah belum menghasilkan kemajuan yang berarti bagi proses demokratisasi pemerintahan di tingkat lokal. Kekuasaan yang dipegang oleh masing-masing lembaga politik lokal masih sangat tergantung kepada otoritas yang diberikan oleh pemerintah pusat. Melalui mekanisme pengendalian yang hirarkis dan sentralistik, liberalisasi politik yang berjalan selama empat dekade tersebut justru menghasilkan otoritarian-

isme dalam praktek kekuasaan di tingkat lokal. Otoritarianisme ini lahir dari pola dan model pertanggungjawaban kekuasaan yang cenderung "mengarah ke atas," Kepala Desa bertanggung jawab kepada Bupati, Bupati bertanggung jawab kepada Gubernur dan Gubernur bertanggung jawab kepada Presiden. Model pertanggungjawaban ini membatasi ruang demokrasi lokal, melemparkan fungsi lembaga legislatif lokal dan hanya menghasilkan proses penyelenggaraan pemerintahan lokal yang sangat tergantung pada instruksi pemerintah pusat. Loyalitas dan kesetiaan politik pemerintah daerah dibangun di atas semangat untuk kebaikan hati pemerintah pusat. Klik politik secara vertikal mengikuti alur tegak lurus dari pusat ke daerah. Hal-hal tersebut menyebabkan desentralisasi dan otonomi daerah yang diterapkan secara empiris tidak membawa perubahan bagi proses penyelenggaraan pemerintahan daerah yang demokratis.

Sebagai negara yang masih dalam proses pembentukan (*state making*), realitas seperti itu sangat wajar. Tetapi kewajaran tidak tepat jika dipakai sebagai tameng untuk menutupi kenyataan bahwa kita belum sungguh-sungguh mau menjadi bangsa yang demokratis. Tulisan ini ingin menyoroti sejumlah kemungkinan yang dihasilkan dari pemilihan kepala daerah secara langsung (pilkada) terhadap prospek demokrasi lokal. Anggapan yang mengatakan bahwa pilkada dengan sendirinya



akan memberikan jaminan terhadap terwujudnya demokrasi lokal perlu dibuktikan sejauh mana kebenarannya.

Mengingat bahwa dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan kita, liberalisasi politik dari atas yang dilakukan dalam berbagai bentuk desentralisasi dan otonomi selama ini justru kontra produktif dengan keinginan menciptakan demokrasi lokal itu sendiri. Sebaliknya yang terjadi adalah pembajakan demokrasi oleh elite-elite lokal dengan ekspansi korupsi yang meluas dalam lembaga-lembaga politik daerah (partai, parlemen, birokrasi, dan sebagainya). Sementara muncul harapan yang tersembunyi di kalangan kelompok gerakan pro-demokrasi yang melihat bahwa pilkada merupakan momentum yang tepat bagi terciptanya liberalisasi politik dari bawah (dari rakyat). Liberalisasi politik dari bawah ini dipandang lebih bermakna daripada liberalisasi politik dari atas (desentralisasi dan pemberian otonomi) yang tidak menghasilkan pertumbuhan demokrasi lokal yang sepadan dengan agenda gerakan pro-demokrasi tahun 1998. Sejauh mana pilkada memberikan kontribusi yang berarti terhadap pertumbuhan demokrasi lokal sangat tergantung kepada mekanisme dan prosedur pilkada yang demokratis. Prosedur dan mekanisme pilkada yang demokratis ini erat hubungannya dengan berbagai regulasi terutama UU No. 32/2004 yang mengatur tentang pilkada.

## DESENTRALISASI DAN DEMOKRASI LOKAL

Jauh sebelum dekade 1970-an, isu demokratisasi dan desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan belum dipandang sebagai isu yang teramat penting. Pemerintah pusat sebagaimana yang terjadi di Prancis, Jerman, dan beberapa negara di Benua Eropa menganggap diri sebagai pemilik sah atas kedaulatan rakyat. Demokratisasi dan desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan sering dipandang sebagai usaha meruntuhkan otoritas kekuasaan pemerintah pusat. Teori-teori politik klasik jauh sebelum munculnya Max Weber, menempatkan negara sebagai sentrum utama dalam pengambilan keputusan yang berkaitan dengan nasib dan kehidupan rakyat pada umumnya. Negara dipandang dapat melakukan segala cara untuk memaksakan kehendaknya kepada masyarakat. Struktur kekuasaan negara dibuat sedemikian *rigid* untuk menciptakan birokrasi politik yang loyal dan tunduk kepada kepentingan pemerintah pusat.

Baru pada tahun 1970-an, terjadi pembangunan sistem politik besar-besaran di sejumlah negara di dunia. Pembangunan sistem politik berangkat dari kenyataan empiris bahwa sejumlah negara di kawasan Amerika Latin dan Eropa Selatan (Spanyol dan Portugal) mengambil inisiatif melakukan perubahan terhadap sistem pemerintahan mereka dari sistem pemerintahan non-demo-



kratis ke sistem pemerintahan yang demokratis. Kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif mulai dipertanyakan dengan mengemukakan sejumlah arugmentasi substansial tentang kedaulatan rakyat dalam lembaga-lembaga politik, pemerintahan yang terbatas baik oleh waktu maupun aparatusnya, pelimpahan kekuasaan dalam badan-badan pemerintahan, saling kontrol antarlembaga politik (*check and balances*), *judicial review* dan *rule of law* serta bagaimana partisipasi masyarakat secara luas dalam proses-proses politik. Partisipasi politik masyarakat dinilai sebagai elemen utama dalam pengambilan kebijakan publik. Respek negara terhadap kedaulatan rakyat dinilai dari sejauh mana negara membuka sejumlah ruang bagi partisipasi masyarakat dalam lembaga-lembaga politik. Di sinilah mulai muncul istilah desentralisasi.<sup>1</sup>

Desentralisasi muncul sebagai cara terbaik mempermudah pelaksanaan urusan publik yang sebelumnya menumpuk di tangan pemerintah pusat, membangun kedekatan hubungan antara pemerintah dengan masyarakat dan mengembangkan kehidupan demokrasi dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Badan-badan pemerintahan yang lebih rendah, mulai diberikan tugas untuk

menjalankan pelimpahan sebagian kewenangan politik dan ekonomi yang tidak mampu ditangani pemerintah pusat dengan baik. Sampai dengan tahun 1980-an dan 1990-an bersamaan dengan ekspansi liberalisasi politik dan perdagangan dunia, Bank Dunia, IMF dan berbagai lembaga multinasional lainnya mengkampanyekan desentralisasi penyelenggaraan pemerintahan sebagai jalan terbaik bagi stabilitas pertumbuhan ekonomi. Konsep-konsep baru tentang desentralisasi dipopulerkan di negara-negara di mana demokrasi politik menjadi kata kunci kemajuan ekonomi. Prinsip-prinsip akuntabilitas, transparansi, keadilan, penerapan hukum, efisiensi dan efektivitas, responsivitas dan partisipasi publik dipandang sebagai kerangka kerja demokrasi yang paling efektif di negara-negara yang sedang mempelajari dan mempraktekkan sistem pemerintahan demokratis.

Desentralisasi berkembang menjadi *genre* dan ikon kamus ilmu politik kontemporer. Desentralisasi juga dikaitkan dengan diskursus sosial tentang kebudayaan demokrasi, tata pengelolaan negara, hak-hak masyarakat dalam bernegara, distribusi wewenang dan kekuasaan, tanggung jawab bersama antara negara, masyarakat dan pasar dalam pengelolaan negara dan sebagai instrumen memperkuat demokrasi lokal. Desentralisasi berkembang menjadi amanat pembentukan negara modern (*nation state*), terutama di negara-negara di mana tradisi kekuasaan merupakan hak

---

<sup>1</sup>Jauh sebelum tahun 1960-an, bangsa-bangsa di Eropa sudah memperkenalkan sistem desentralisasi penyelenggaraan pemerintahan, terutama di Belanda dan Prancis. Belanda bahkan memperkenalkan desentralisasi di Indonesia tahun 1800-an.



milik kaum bangsawan. Dalam *framework* dan prinsip-prinsip demokrasi di negara-negara modern, desentralisasi kemudian dipahami sebagai proses dan implementasi *sharing decision-making authority*.

Pemahaman yang menempatkan desentralisasi sebagai pembagian keputusan (pelimpahan tanggung jawab dalam pengambilan keputusan) dengan penyertaan wewenang dan tanggung jawab yang didelegasikan antara bagian pemerintahan di tingkat atas dengan bagian pemerintahan di tingkat bawah dalam suatu negara (organisasi), memuat sejumlah kelemahan dilihat dari sisi epistemologi. Kelemahan-kelemahan tersebut adalah:

[1] desentralisasi hanya dipandang sebagai kebaikan hati pemerintah pusat untuk mendelegasikan sebagian kekuasaan dan kewenangannya dalam pengelolaan pemerintahan (negara). Padahal, konteks negara-negara demokrasi modern, kekuasaan politik diperoleh melalui pemilihan umum yang diselenggarakan secara reguler dan serentak di setiap daerah untuk memberikan legitimasi terhadap tugas dan wewenang lembaga-lembaga politik di tingkat nasional dan juga di tingkat lokal. Dengan kata lain, kekuasaan pemerintah pusat diberikan oleh pemerintah daerah. Dengan begitu, hak pemerintah daerah sebenarnya untuk meminta dan menarik kembali sebagian kewenangan yang telah di-

berikan kepada pemerintah pusat (bukan atas kebaikan hati pemerintah pusat).

[2] menilik pada pertumbuhan negara-negara modern, negara muncul sebagai bentuk kontrak politik yang terjadi antara rakyat dengan pemerintah. Kontrak politik tersebut diberikan rakyat dengan suatu alasan bahwa hanya badan-badan pemerintah yang mendapat kedaulatanlah yang bisa menjalankan tugas-tugas pelayanan masyarakat dengan baik dan benar. Dalam konteks ini, desentralisasi merupakan pelimpahan kembali kekuasaan dan kewenangan yang telah diperoleh negara. Negara melimpahkannya kembali dengan alasan bahwa negara (pemerintah pusat) tidak memiliki kemampuan yang cukup untuk menjalankan kekuasaan dengan tugas-tugas yang sangat banyak. Dengan demikian, desentralisasi merupakan cara negara untuk menjalankan tugasnya secara efektif dan efisien.

Dalam berbagai kerangka diskursus akademik dan juga diskursus sosial, pengertian yang tunggal tentang desentralisasi belum sepenuhnya menjadi konsensus publik. Desentralisasi pun belum menjadi rujukan negara-negara modern dalam menjalankan dan mengelola pemerintahan yang dipandang paling demokratis. Dengan persoalan tersebut, diskursus akademik dan diskursus sosial memandang desentrali-



sasi sebagai: *Pertama*, delegasi keputusan atau bagi-bagi kekuasaan antara struktur pemerintahan yang tertinggi dengan yang terendah. Desentralisasi menjadi persoalan ketika kekuasaan yang diperoleh dengan cara memanipulasi instrumen demokrasi, tidak jujur. Karenanya, pembagian kekuasaan (wenang) antara berbagai struktur dalam pemerintahan sama dengan pendelegasian ketidakjujuran. Kekuasaan yang tidak jujur memiliki peluang dan kemungkinan yang sangat besar melakukan penyelewengan. Semakin besar ketidakjujuran, maka semakin besar pula kemungkinan penyalahgunaan kekuasaan antara bagian-bagian dalam pemerintahan. Desentralisasi sama sekali tidak berguna ketika kekuasaan yang diperoleh pemerintah tidak memiliki mandat yang jelas dari rakyat. Kekuasaan yang tidak memiliki mandat legitimasinya rendah. Apabila suatu negara yang tidak demokratis mendelegasikan kekuasaan dengan model seperti itu, maka peluang melakukan kecurangan dan praktek penindasan menjalar dalam badan-badan pemerintahan dari *center* ke *periphery* kekuasaan, dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah.

*Kedua*, desentralisasi merupakan salah satu kerangka kerja demokrasi modern. Oleh karena itu, desentralisasi perlu melihat *sharing of decision/power* dalam konteks penciptaan tatanan pemerintahan yang demokratis, di mana kedaulatan rakyat (*peoples of sovereignty*) memiliki peran yang sa-

ngat besar dalam mewujudkan dan mengelola pemerintahan modern. Dalam konteks seperti ini, proses pembagian dan pendelegasian kekuasaan dalam suatu negara seharusnya diletakkan dalam kerangka mengembalikan kedaulatan rakyat dengan suatu kompensasi publik (*public compensation*) untuk menata dan mengelola pemerintahan yang baik mulai dari tingkat atas sampai dengan tingkat bawah. Pengelolaan pemerintahan yang baik semata-mata bertujuan untuk menghargai kedaulatan rakyat dengan kompensasi jaminan atas kemakmuran, kesejahteraan, dan hak-hak fundamental masyarakat seperti hak hidup, kebebasan dan hak milik.

*Ketiga*, desentralisasi juga dipandang sebagai instrumen pelaksana bagi ide-ide dasar (*basic ideas/core of the democratic principles*) demokrasi. Desentralisasi dilihat sebagai sebuah bentuk: [1] pengakuan terhadap kepentingan individual masyarakat, termasuk kepentingan hakiki masyarakat mengambil bagian penting dalam urusan publik (pemerintahan); [2] sebagai bentuk penghormatan negara terhadap persamaan kedudukan setiap warga negara dalam pemerintahan, di depan hukum dan dalam bidang ekonomi; [3] sebagai bentuk kontrak kepentingan (*necessity of compromise*) antara negara dengan warga negara; [4] cara rakyat meminta dengan tegas pengembalian kebebasan individualnya (*insistence of individual freedom*). Dengan kata lain desentralisasi sebagai *core* dari prinsip demokrasi seharusnya memuat



tentang: [a] kontrak pengakuan kepentingan individu warga negara dengan negara; [b] rekrutmen dan proses politik yang memperlakukan setiap orang secara sama dalam badan-badan pemerintahan; [c] pertukaran kebutuhan antara negara dengan warga negara dan; [d] negara mengembalikan kebebasan individu masyarakat melalui pendelegasian dan perumusan tugas-tugas dalam pemerintahan untuk memperlancar pelayanan atau pencapaian kebutuhan individu masyarakat.<sup>2</sup>

*Keempat*, dalam terminologi demokrasi klasik, kekuasaan yang dipergang pemerintah pusat merupakan bentuk riil kedaulatan yang diberikan rakyat. Dalam konsep demokrasi modern, kekuasaan dan kewenangan untuk memerintah perlu diperkuat melalui pemilu yang demokratis, sehingga badan-badan pemerintahan dan parlemen memperoleh otoritas yang sah dalam menjalankan kekuasaannya. Pribahasa klasik yang bisa didefinisikan dengan berbagai bentuk analisis adalah *sovereignty of the peoples, by the peoples and for the peoples*, yakni kedaulatan berasal dari rakyat dijalankan oleh rakyat dan dimanfaatkan untuk kemakmuran rakyat, telah berkembang menjadi prinsip-prinsip kerja lembaga-lembaga politik modern. Per-

soalan muncul ketika tatanan lembaga-lembaga politik modern (eksekutif, legislatif dan yudikatif) belum memiliki perangkat yang jelas bagaimana cara mereka bekerja dan berfungsi dalam mengembalikan kedaulatan rakyat. Desentralisasi di sini dijadikan sebagai slogan belaka, seakan-akan menunjukkan bahwa lembaga-lembaga politik ini memiliki perangkat yang kuat dalam mewujudkan kedaulatan rakyat. Nyatanya delegasi kekuasaan (peran dan tugas) kepada pemerintah daerah (di bawahnya), tidak menampakkan bahwa kerja-kerja lembaga-lembaga politik ini benar-benar telah mencapai kedaulatan rakyat secara paripurna.

*Kelima*, dalam tradisi demokrasi modern yang dikembangkan oleh Samuel P. Huntington dan para pendahulunya, desentralisasi dilihat sebagai mekanisme pelembagaan politik dengan mendelegasikan wewenang dan tanggung jawab kepada bagian-bagian penting dalam pemerintahan. Desentralisasi sering dinilai sebagai prosedur terbaik untuk mewujudkan pemerintahan demokratis, di mana desentralisasi menjadi prosedur untuk mempertanggungjawabkan sumber kekuasaan dari rakyat (*sources of authority for government*), strategi untuk mempermudah pelayanan kepada masyarakat (*purposes by authority*) dan mekanisme yang diatur secara legal dan konstitusional tentang cara terbaik dalam melayani kebutuhan rakyat (*procedures for constituting government*).

<sup>2</sup> Kerangka desentralisasi tersebut belum sepenuhnya dikembangkan di Indonesia. Padahal negeri ini telah mencatatkan dirinya sebagai salah satu negara demokrasi modern.



Implementasi konsep tersebut di negara-negara demokrasi modern seperti Amerika Serikat, Inggris, Kanada, Jerman dan sebagainya, dijalankan dengan keterlibatan rakyat dalam proses pengawasan dan pengendalian secara intensif atas kinerja lembaga-lembaga tersebut dengan mendirikan asosiasi-asosiasi yang kuat (LSM) yang berbasis pada swadaya (modal sendiri) dan swaregulasi (mampu mengatur diri sendiri) untuk mendorong pemerintah yang sah menjalankan dengan baik amanat penderitaan rakyat. Tetapi di negara-negara demokrasi baru dan negara yang sedang mengalami pertumbuhan demokrasi, tatanan lembaga politik yang desentralistik menjadi tugas yang teramat berat. Keterbatasan ruang masyarakat dalam mengontrol dan mengendalikan jalannya pemerintahan menjadi kata kunci membusuknya lembaga-lembaga politik modern.

*Keenam*, desentralisasi mencerminkan penggunaan kekuasaan atas beberapa prinsip pertanggungjawaban publik dari demokrasi modern, yaitu: [1] transparansi kekuasaan; [2] akuntabilitas; [3] daya tanggap; [4] kejujuran; [5] kesederhanaan; [6] efisiensi; [7] keadilan/persamaan; dan [8] kesempatan semua orang untuk berpartisipasi dalam urusan publik (Crook and Manor, 1998: 2). Prinsip-prinsip demokrasi tersebut mencerminkan bahwa tatanan lembaga politik (pusat-daerah) mampu mengapresiasi dan memahami kebutuhan rakyat sesungguhnya.

*Ketujuh*, desentralisasi sering juga dipandang sebagai mekanisme advokatif terhadap persoalan-persoalan sosio-ekonomi di negara-negara di mana demokrasi ekonomi merupakan jaminan terhadap pemberantasan kemiskinan, kemelatan, pengangguran dan distribusi sumber-sumber kapital yang tidak merata. Tetapi praktek demokrasi ekonomi di negara-negara dunia ketiga, negara berkembang dan negara dengan teritorial yang luas, mengalami distorsi ketika demokrasi ekonomi dilihat sebagai distribusi kekayaan di antara jaringan-jaringan kekuasaan dan pola hubungan patron-kliennya dengan pengusaha. Korupsi, kolusi dan nepotisme sering menjadi persoalan yang lebih kronis daripada kemiskinan dan kemelatan itu sendiri. Demokrasi ekonomi hanya pasar kompetisi dan ruang terbuka antara negara dengan pemilik modal. Dalam konteks ini desentralisasi ekonomi (produksi, distribusi dan konsumsi) hanya menciptakan rentang hubungan kekayaan antara penguasa yang berada di pusat kekuasaan dengan kroni mereka di daerah.

Merujuk pada konsep-konsep modern tentang desentralisasi, Rondennelli mengatakan bahwa desentralisasi memiliki empat tipe dasar, yakni: [1] penyerahan kewenangan administratif dan pertanggungjawaban kekuasaan kepada pemerintah di bawahnya dalam suatu departemen pemerintah atau agen-agen pemerintah di bawahnya; [2] delegasi kewenangan pertanggungjawaban kekuasaan se-



bagai fungsi organisasi (negara) di luar aturan struktur birokrasi, tetapi tidak dikontrol langsung oleh pemerintah pusat; [3] devolusi, yakni peng-hargaan terhadap inisiatif, kreasi dan kekuatan unit-unit pemerintahan di mana segala aktivitasnya berada di luar kontrol langsung pemerintah pu-sat; [4] privatisasi di mana fungsi pertanggungjawaban kekuasaan dise-rahkan kepada organisasi non-peme-rintah (LSM/Ornop) atau di tangan perusahaan-perusahaan swasta dalam suatu pemerintahan (Meenakshisun-daram, 1999: 55-56).

Kedelapan, desentralisasi juga di-pandang sebagai kerangka kerja in-stitusional pelimpahan kekuasaan (*in-stitutional framework of division of po-wer*) dalam badan-badan pemerintahan. Dalam pengertian ini, desentral-isasi dapat dinilai sebagai rehabilitasi terhadap institusi politik yang oleh Samuel P. Huntington dan Lucian P. Pye dipandang sebagai pe-lembagaan politik dan pembangun-an politik di negara-negara modern. Lucian W. Pye pada tahun 1965 me-nyusun suatu daftar yang cukup kom-prehensif tentang pengertian pem-bangunan politik, yakni: [1] pemba-ngunan politik sebagai prasyarat po-litik pembangunan ekonomi; [2] ciri khas kehidupan politik masyarakat industri; [3] modernisasi politik; [4] operasionalisasi negara-bangsa; [5] pembangunan administrasi dan hu-kum; [6] mobilisasi dan partisipasi massa; [7] pembinaan kehidupan de-mokrasi; [8] stabilitas dan perubah-an yang teratur; [9] mobilisasi dan

kekuasaan; dan [10] proses perubah-an sosial yang multidimensional.

Tema-tema yang berkaitan dengan pembangunan politik menurut Pye (1996: 47) adalah: [1] penambahan persamaan (*equality*) antara indivi-du dalam hubungannya dengan sis-tem politik; [2] penambahan kemam-puan (*capacity*) sistem politik dalam hubungannya dengan lingkungannya; [3] dan penambahan pembedaan (*dif-ferentiation and specialization*). Tentang pembangunan, Pye merumuskannya sebagai proses penguatan nilai-nilai demokrasi dan praktek-praktek ka-pitalis barat. Claude E. Welch lebih suka menggunakan istilah moderni-sasi politik untuk menyebut desen-tralisasi politik. Menurut Welch (1994: 34), modernisasi politik memiliki ti-ga ciri pokok yakni: [1] peningkatan pemusatan kekuasaan pada negara, dibarengi dengan melemahnya sum-ber-sumber wewenang kekuasaan tra-disional; [2] diferensiasi dan spesiali-sasi lembaga-lembaga politik; [3] pe-ningkatan partisipasi rakyat dalam politik dan kesediaan individu un-tuk mengintegrasikan diri ke dalam sistem politik sebagai suatu keselu-ruhan.

Samuel P. Huntington menggugat upaya menyamakan antara moderni-sasi politik dengan pembangunan politik. Menurutnya pembangunan politik merupakan suatu aspek dari adanya modernisasi. Huntington me-rinci aspek-aspek yang relevan de-ngan masalah-masalah politik: *Per-tama*, mobilisasi sosial merupakan



proses yang dapat mengakibatkan hancur dan terkikisnya komitmen-komitmen utama tradisional mengenai situasi sosial ekonomi dan psikologis. Kedua, pembangunan ekonomi merujuk pada peningkatan pertumbuhan ekonomi dan *output* masyarakat.

Menurut Huntington (1983: 54-55), pelebagaan politik merupakan aspek alamiah yang bertujuan mengubah masyarakat terbelakang menjadi masyarakat yang maju. Ada tiga kategori pelebagaan politik menurut Huntington: [1] pelebagaan politik melibatkan adanya rasionalisasi kekuasaan, pergantian sejumlah besar pejabat-pejabat politik tradisional, etnis, keagamaan, kekeluargaan oleh kekuasaan nasional yang bersifat sekuler. Perubahan ini merujuk pada kenyataan bahwa pemerintahan merupakan produk kerja manusia, bukan hakikat alam atau Tuhan; [2] pembangunan politik melibatkan diferensiasi fungsi politik yang baru dan pengembangan struktur khusus sebagai pelaksanaan seluruh fungsi tersebut; [3] pembangunan politik ditandai oleh meningkatnya partisipasi politik masyarakat.

Huntington mengemukakan lima model pembangunan yang berkaitan dengan partisipasi masyarakat, yakni: model liberal, model *bourgeois*, model autokratik, model teknokratik, dan model populis. Dalam model liberal seperti yang dijalankan di Amerika Serikat, pembangunan dan modernisasi diasumsikan akan mem-

pertinggi kondisi-kondisi material masyarakat untuk memperbaiki *inequality*, kekerasan dan kurangnya partisipasi politik yang demokratis yang banyak ditemukan pada masyarakat yang terbelakang. Pembangunan model *bourgeois* akan memperhitungkan kebutuhan-kebutuhan politik untuk munculnya kelas menengah baru yang akan menjadi pusat kekuatan bagi pertumbuhan ekonomi perkotaan, pembangunan lembaga-lembaga pemilihan dan legislatif. Dalam model autokratik, pemerintah menggunakan kekuatan/*power* negara untuk menekan partisipasi kelas menengah, serta untuk mengamankan dukungan dari kelas bawah. Sementara itu, model teknokratik bercirikan tingkat partisipasi politik yang rendah, tetapi tingkat investasi asing tinggi, di mana partisipasi ditekan untuk melestarikan pertumbuhan ekonomi. Model populis menekankan partisipasi politik yang tinggi dan adanya pemerataan ekonomi, walaupun itu berjalan bersama-sama dengan tingkat pertumbuhan ekonomi yang rendah.

*Kesembilan*, desentralisasi dapat diterapkan dengan berbagai macam sistem:

- [1] Sistem residu. Dalam sistem ini, tugas-tugas yang menjadi wewenang pemerintah pusat ditentukan terlebih dulu, sedangkan sisanya diserahkan kepada negara-negara bagian. Sistem ini dianut oleh negara-negara di kawasan Eropa seperti Prancis, Belgia dan Belanda.



- [2] Sistem material. Dalam sistem ini, tugas-tugas pemerintah daerah ditetapkan satu per satu secara limitatif dan terinci. Di luar tugas-tugas tersebut merupakan tugas pemerintah pusat. Sistem ini dianut oleh negara-negara Anglo Saxon terutama Inggris dan Amerika Serikat.
- [3] Sistem formal. Dalam sistem ini, urusan yang termasuk dalam urusan rumah tangga daerah, tidak dimasukkan secara apriori dengan undang-undang. Daerah diperbolehkan menetapkan segala sesuatu yang sesuai dengan kondisi daerahnya, asal tidak mencakup urusan yang telah diatur oleh pemerintah pusat atau bertentangan dengan urusan pemerintah pusat. Dengan kata lain, urusan pemerintah daerah dibatasi oleh peraturan perundang-undangan yang kedudukannya lebih tinggi.
- [4] Sistem otonomi riil. Dalam sistem ini desentralisasi diserahkan kepada daerah berdasarkan kondisi nyata dan riil yang dialami oleh daerah, sesuai dengan kemampuan daerah.
- [5] Prinsip otonomi yang nyata, dinamis dan bertanggung jawab. Prinsip ini merupakan variasi dari prinsip otonomi riil. Prinsip ini pernah dijalankan di Indonesia selama Orde Baru berdasarkan UU No. 5/1974 (Kaho, 1988: 15-20). Berbagai definisi desentralisasi tersebut jelas menunjukkan bahwa antara yang satu dengan

yang lain memiliki kelemahan dan keunggulan sendiri dan dapat dipergunakan dalam kerangka kepentingan yang berbeda-beda.

Dalam berbagai terminologi desentralisasi tersebut, jelas sekali bahwa nasib demokrasi lokal sangat ditentukan oleh beberapa hal, antara lain:

- [1] Seberapa besar ruang desentralisasi yang diberikan oleh pemerintah pusat. Semakin besar ruang desentralisasi kekuasaan, maka peluang terciptanya demokrasi lokal juga semakin tinggi. Sebaliknya, jika ruang desentralisasi yang dilimpahkan sangat kecil dan terbatas, maka akan sangat sulit mewujudkan demokrasi lokal yang ideal.
- [2] Adanya anggapan yang mengatakan bahwa pelaksanaan desentralisasi sangat tergantung pada kebaikan hati pemerintah pusat, dengan sendirinya mendistorsi makna desentralisasi bagi proses demokratisasi di tingkat lokal. Pandangan seperti ini berpengaruh pada munculnya pendapat yang melihat demokrasi di tingkat lokal sangat ditentukan oleh kebaikan hati pemerintah pusat. Jika pemerintah pusat tidak memiliki niat untuk mengembangkan kehidupan demokrasi di tingkat lokal, maka sangat sulit bagi masyarakat, pemerintah, DPRD, LSM dan perguruan tinggi daerah untuk mengupayakan adanya sebuah tatanan pemerintahan lokal yang demokratis.



- [3] Adanya kesadaran pemerintah di tingkat pusat bahwa tanpa desentralisasi kekuasaan yang besar akan mempersulit pelayanan publik (*people services*) berjalan dengan efektif dan efisien. Ini menunjukkan bahwa aspek yang juga paling penting dalam mendorong bekerjanya demokrasi di tingkat lokal adalah munculnya kesadaran di kalangan pemerintah di tingkat pusat bahwa mereka tidak memiliki kapasitas yang memadai untuk mengelola dan melayani semua kepentingan daerah. Karenanya, demokrasi lokal mesti disertai adanya kesadaran pemerintah pusat untuk memberikan ruang desentralisasi kekuasaan yang luas kepada daerah.
- [4] Desentralisasi sebagai delegasi keputusan dan bagi-bagi kekuasaan antara hirarki dalam pemerintahan. Dalam konteks ini, desentralisasi sama sekali tidak memiliki makna apa-apa terhadap demokrasi lokal.
- [5] Jika desentralisasi dimaknai sebagai salah satu kerangka kerja demokrasi modern, maka kehidupan demokrasi lokal sebenarnya berlandaskan pada sendi-sendi desentralisasi. Tetapi sejauh ini, desentralisasi yang diterapkan tidak memiliki sendi-sendi dasar yang memuat prinsip mendorong bekerjanya demokrasi lokal.
- [6] Desentralisasi bermakna bagi pengakuan kepentingan masyarakat lokal, memberikan ruang kedudukan yang setara terhadap seluruh warga negara dalam lembaga-lembaga pemerintahan, adanya kontrak kepentingan antara pemerintah dengan masyarakat, menghargai kebebasan individu masyarakat, dan mendorong proses-proses politik yang demokratis berjalan seiring dengan nilai-nilai tradisi dan kebudayaan masyarakat lokal. Dalam prakteknya, sangat tergantung pada mereka-mereka yang berkuasa dan memegang kekuasaan dalam pemerintahan. Dengan kata lain, desentralisasi tidak otomatis menghasilkan bekerjanya demokrasi di tingkat lokal.
- [7] Dalam kaitannya dengan pembangunan politik, model pembangunan teknokratik yang diterapkan selama Orde Baru di Indonesia justru mematikan semangat desentralisasi. Pembangunan teknokratik hanya menempatkan elite lokal dan masyarakat daerah sebagai instrumen pelaksana pembangunan dan penyedia ruang bagi lalu lintas investasi. Kreativitas dan inisiatif pembangunan muncul dari kelompok teknokrat dalam lingkaran kekuasaan pusat yang cenderung mengabaikan heterogenitas budaya di mana implementasi program pembangunan bisa diterapkan. Demokrasi lokal diinterpretasikan sesuai dengan kebutuhan para teknokrat. Gerakan-gerakan partisipatif yang berasal dari rakyat ditekan, dan demi sta-



bilitas pertumbuhan ekonomi, negara menghalau para pembangkang dengan menerapkan mekanisme hukuman tanpa melalui prosedur yang jelas.

## PRAKTEK DESENTRALISASI DAN NASIB DEMOKRASI LOKAL DI INDONESIA

Praktek desentralisasi di Indonesia diperkenalkan pertama kali oleh pemerintah Belanda. Pada tahun 1903, pemerintah Belanda menetapkan suatu *wethoudende decentralisatie van het bestuur in Nederlandsch Indie* (Stb. 1903/329), yang mengesahkan pembentukan *Gewest* atau bagian *Gewest* (daerah) yang mempunyai keuangan sendiri untuk membiayai kegiatannya. Pengurusan keuangan tersebut dilakukan oleh sebuah *raad* (badan pemerintah) yang dibentuk bagi masing-masing daerah yang bersangkutan (Kaho, 1988: 21). Berdasarkan *decentralisatiewet* 1903 tersebut, desentralisasi dijalankan dengan prinsip-prinsip: [1] kemungkinan pembentukan pemerintah daerah berdasarkan keuangan sendiri; [2] daerah yang memenuhi persyaratan dimungkinkan menerima uang dari kas negara untuk membiayainya dan diberikan hak membentuk badan pemerintahan (*raad*); [3] para anggota badan pemerintahan lokal (daerah) untuk sebagiannya dipilih dan sebagian lagi diangkat; [4] badan pemerintahan lokal (*locale verordeningen*) berwenang menjalankan tugas yang belum diatur dalam perundang-undangan pemerintah pusat; [5] pengawasan ter-

hadap pemerintah daerah dilakukan oleh Gubernur Jenderal (Gie, 1967: 23).

Pada tahun 1922, pemerintah Belanda mengeluarkan *wet op de bestuursvorming* (undang-undang baru) yang menitikberatkan pada "pembentukan badan-badan pemerintahan baru dengan mengikutsertakan penduduk asli, dengan memberi hak untuk menyelenggarakan pemerintahan dan pembebanan tanggung jawab sebagai akibat dari pemberian hak tadi, agar lambat-laun dapat memperoleh pengalaman politik (*politieke scholing*). Berdasarkan undang-undang 1922 (Stb. 1922/216) tersebut desentralisasi dapat dijalankan dengan prinsip-prinsip: [1] kemungkinan pembentukan pemerintahan provinsi dengan kekuasaan yang lebih luas daripada *Gewest* (daerah) dulu; [2] otonomi daerah dipertegas dengan pelimpahan kewenangan kepada pemerintah daerah; [3] susunan pemerintahan daerahnya terdiri dari *Raad*, *College*, dan kepala daerah (*Gouverneur*, *Regent*, dan *Burgemeester*); [4] kepala daerah merupakan aparat pemerintah pusat sekaligus sebagai kepala wilayah; [5] pengawasan terhadap pemerintah daerah dilakukan oleh *Gouverneur* Jenderal.

Produk perundangan yang dibuat oleh pemerintah Belanda ini, di dalamnya juga mengakui adanya pemerintahan tradisional yang disebut dengan *Inlandesche Gemeente* seperti Desa (Jawa), Huta, Kuria, Marga (Sumatra), Golo (Flores) dan sebagainya. Pada tanggal 10 Juli 1948, diundangkanlah UU No. 22/1948, yang mem-



berikan isi pada Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 dan meletakkan dasar untuk: [1] menyusun pemerintahan daerah dengan hak otonomi yang rasional sebagai jalan untuk mempercepat kemajuan rakyat di Indonesia; [2] mengadakan tiga tingkatan daerah dengan tugas dan kewenangan yang ada pada pokoknya diatur dalam suatu undang-undang; [3] memodernisir dan mendinamisir pemerintahan desa dengan menetapkan desa sebagai Daerah Tingkat III; [4] menghilangkan dualisme pemerintahan di daerah dengan menetapkan DPRD dan Dewan Pemerintah Daerah sebagai instansi pemegang kekuasaan tertinggi, sedangkan Kepala Daerah diberi kedudukan sebagai Ketua dan anggota Dewan Pemerintah Daerah dan tidak lagi menjadi Ketua DPRD; [5] memungkinkan daerah yang mempunyai hak asal-usul dan di zaman sebelum RI memiliki pemerintahan sendiri, dibentuk sebagai Daerah Istimewa (Wajong, 1975: 37).

Dari undang-undang tersebut, unsur yang paling menonjol adalah sebutan-sebutan Provinsi sebagai Daerah Tingkat I, Kabupaten dan Kota Besar bagi Daerah Tingkat II, dan Desa, Kota Kecil, Negeri, Marga, Golo dan sebagainya bagi daerah Tingkat III. Pada tahun 1950 dibuat UU No. 44/1950 yang berisi penetapan Negara Indonesia Timur yang tersusun dari dua atau tiga tingkatan daerah otonom yakni, Daerah, Daerah Bagian dan Daerah Anak Bagian yang membagi wilayah Indonesia Timur ke dalam 13 daerah bagian. Pe-

netapan UU No. 44/1950 terjadi bersamaan dengan Proklamasi Republik Indonesia Serikat (RIS). Dengan demikian desentralisasi di Indonesia terwujud dalam dua bentuk, yakni yang diatur berdasarkan UU No. 22/1948 yang kemudian hanya berlaku di Jawa, Sumatra, Kalimantan dan Madura serta UU No. 44/1950 yang berlaku khusus di Indonesia Timur.<sup>3</sup> Berdasarkan Pasal 1 ayat [1] dan pasal 131 UUDS 1950 Negara Republik Indonesia adalah Negara Kesatuan yang didesentralisasikan yang kemudian diperkuat dengan Undang-undang No. 1/1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah 1956. Di bawah UU ini, daerah otonom dibagi ke dalam dua jenis yakni Daerah Swatantra dan Daerah Istimewa (Swapraja).

Dinamika politik yang terjadi tahun 1959 dengan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 membuat Indonesia kembali ke UUD 1945. Untuk mengatur dan menata kembali pemerintah daerah, pemerintah pusat mengesahkan UU No. 18/1965 yang memuat beberapa ketentuan pokok: [1] pemusatan pimpinan kepada Kepala Daerah yang juga diharapkan menjadi sesepuh daerah dibantu secara aktif oleh Wakil Kepala Daerah dan Badan Pemerintah Harian; [2] adanya DPRD yang

---

<sup>3</sup>Yang termasuk Indonesia Timur berdasarkan UU tersebut adalah Sulawesi Selatan, Minahasa, Kepulauan Sangihe dan Talud, Sulawesi Utara, Sulawesi Tengah, Bali, Lombok, Sumbawa, Flores, Sumba, Timor dan pulau-pulau lainnya, Maluku Utara dan Maluku Selatan.



susunannya mencerminkan kegotongroyongan nasional; [3] menjunjung tinggi kepribadian bangsa Indonesia; [4] pimpinan yang mendapat kepercayaan rakyat sebagai Kepala Daerah; [5] pemerintahan yang stabil dan berwibawa; [6] pengawasan yang efektif dan efisien; [7] berlandaskan prinsip berdaulat dalam bidang politik, berdikari dalam bidang ekonomi dan berkepribadian dalam bidang budaya.

Berdasarkan UU No. 18/1965 tersebut, susunan Pemerintah Daerah adalah: [1] pemerintah daerah terdiri dari Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Daerah; [2] dalam menjalankan tugasnya, Kepala Daerah dibantu oleh Wakil Kepala Daerah dan Badan Pemerintahan Harian; [3] DPRD mempunyai pimpinan yang terdiri dari seorang Ketua, dan beberapa orang Wakil Ketua yang jumlahnya menjamin poros Nasakom; [4] penyelenggaraan administrasi yang berhubungan dengan seluruh tugas Pemerintahan Daerah dilakukan oleh seorang Sekretaris Daerah.

Pada tahun 1974, Orde Baru mengesahkan UU No. 5/1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Undang-undang ini mengatur prinsip-prinsip desentralisasi/otonomi sebagai berikut: [1] pemberian otonomi untuk memperkuat integrasi NKRI; [2] otonomi yang diberikan bersifat nyata dan bertanggung jawab; [3] desentralisasi dilaksanakan dengan asas dekonsentrasi dengan memberikan kemungkinan pula terhadap pelaksana-

an asas *medebewind*; [4] pemberian otonomi kepada daerah lebih didasarkan pada aspek keserasian di samping aspek pendemokratisasian; [5] tujuan pemberian otonomi untuk meningkatkan dayaguna dan hasilguna; [6] titik berat pelaksanaan otonomi diberikan pada Daerah Tingkat II.

Dalam praktek, desentralisasi di bawah UU No. 5/1974 tersebut mengalami hambatan yang sangat serius untuk menciptakan demokrasi lokal yang tercermin dari kepentingan pemerintah pusat sendiri. Berbagai produk undang-undang di bidang politik seperti UU No. 3/1975 tentang Pemilu menyebabkan sulitnya pelaksanaan otonomi di daerah dan mematikan semangat demokrasi lokal. Praktek politik depolitisasi dan *floating mass* atas desa, menyebabkan pertumbuhan demokrasi lokal tidak berjalan. Pemerintah pusat menjalankan kebijakan kooptatif atas pemerintah daerah. Inisiatif dan kreativitas daerah ditekan dengan kontrol pembangunan yang sentralistik, dirancang oleh teknokrat pusat. Implikasinya, pemerintah daerah memiliki tingkat ketergantungan terhadap pemerintah pusat. Korupsi, kolusi dan nepotisme merembes di dalam birokrasi negara dari pusat hingga ke daerah. Partisipasi masyarakat ditekan melalui paket lima UU Politik 1985. Transparansi kekuasaan, akuntabilitas publik, responsibilitas dan *rules of law* mengalami kesulitan teknis dalam pelaksanaannya terutama dalam badan-badan pemerintah. Niat untuk membentuk dan menata pemerintahan yang



demokratis sulit sekali terwujud dengan baik.

Reformasi politik 1998 membawa sejumlah agenda publik untuk menata kembali pengelolaan negara termasuk memperbaiki hubungan pemerintah pusat dengan daerah. Maka dikeluarkan UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah oleh Presiden Habibie, sebagai respons atas kebutuhan perubahan yang dikehendaki oleh daerah. Prinsip-prinsip umum yang tertuang dalam UU No. 22/1999 adalah: [1] dalam rangka desentralisasi, daerah berhak mengatur kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat; [2] pelimpahan kewenangan kepada pemerintah daerah kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain; [3] pembentukan DPRD sebagai legislatif daerah dan Pemerintah Daerah sebagai badan eksekutif daerah; [4] kepala daerah bertanggung jawab kepada DPRD; [5] kepala daerah berkewajiban: (a) mempertahankan dan memelihara NKRI; (b) memegang teguh Pancasila dan UUD 1945; (c) menghormati kedaulatan rakyat; (d) menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan; (e) meningkatkan kesejahteraan rakyat; (f) memelihara ketertiban dan ketentraman masyarakat; (g) mengajukan Rancangan Peraturan Daerah dan menetapkan bersama dengan DPRD.

Sejalan dengan dinamika ketatanegaraan dan perkembangan politik di tingkat nasional dan berdasarkan praktek yang keliru di lapangan, UU No. 22/1999 dirasa perlu untuk direvisi. Revisi didasarkan atas berbagai pertimbangan bahwa UU No. 22/1999 telah menjadi masalah dalam: [1] pembajakan demokrasi lokal oleh elite-elite daerah dengan munculnya raja-raja kecil di daerah; [2] praktek demokrasi yang mengarah pada diskriminasi dan eksklusivitas; [3] runtuhnya otoritas pemerintah atasan (provinsi) berhadapan dengan kabupaten, sehingga hubungan sinergitas antarrharki kekuasaan menjadi macet; [4] stabilitas kekuasaan pemerintah daerah digoncangkan oleh DPRD; [5] rekrutmen pegawai negeri sipil yang bersifat *regionalism*; [6] kapasitas pemerintah daerah yang rendah dalam mengatasi goncangan partisipasi masyarakat lokal yang tinggi; [7] birokrasi pemerintah lokal yang belum siap dengan perubahan; [8] suprastruktur dan infrastruktur politik lokal yang belum tertata dengan baik.

Dapat dikatakan bahwa, sepanjang sejarah desentralisasi di Indonesia, terutama dalam empat dekade terakhir, desentralisasi politik belum sepenuhnya menghasilkan demokrasi lokal yang bermakna dan mengakomodasi kepentingan masyarakat lokal dengan baik. Desentralisasi seringkali dibajak oleh elite politik pusat dan lokal untuk berbagai kepentingan temporer mereka.



## PILKADA DAN DEMOKRASI LOKAL

Publik menaruh harapan yang sangat besar agar pilkada langsung dapat mewujudkan praktek pemerintahan yang demokratis di tingkat lokal. Harapan ini beralasan mengingat desentralisasi politik yang dijalankan sejak UU No. 4/1974 sampai dengan UU No. 22/1999, tidak menghasilkan perubahan yang berarti bagi praktek penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis di tingkat lokal. Desentralisasi politik hanya menghasikan ekspansi korupsi dalam lembaga-lembaga politik lokal, baik di lembaga legislatif (DPRD) maupun lembaga eksekutif (Pemerintah Daerah).<sup>4</sup> Dengan adanya pilkada langsung diharapkan akan terjadi perubahan yang fundamental bagi terwujudnya demokrasi lokal. Demokrasi lokal ini tidak muncul begitu saja, tetapi lahir dari sebuah proses dan tradisi pilkada yang dibangun di atas sendi-sendi dasar nilai demokrasi, sehingga menghasilkan pemimpin yang berjiwa demokratis, memiliki semangat mengembangkan kehidupan demokrasi di tingkat lokal, dan yang paling penting mampu menjalankan kekuasaan sesuai dengan amanat rakyat.

Pandangan yang positif ini tentu saja masih harus dibuktikan dengan kenyataan yang akan ditumbulkan setelah pilkada langsung benar-benar berjalan dengan baik, sampai pada proses bagaimana kepala daerah yang dihasilkan melalui pilkada langsung ini bisa menunjukkan kepada publik bahwa mereka memiliki komitmen yang kuat untuk membangun demokrasi lokal dan dengan kongkret membuat langkah-langkah yang tegas demi menghilangkan cara-cara dan praktek pemerintahan yang tidak demokratis. Prinsip-prinsip demokrasi yang perlu ditegakkan di tingkat lokal adalah adanya jaminan kebebasan (berbicara, berorganisasi, pers), keterbukaan dalam menjalankan kekuasaan, memberikan pertanggungjawaban kekuasaan kepada rakyat yang telah memilihnya, menegakkan hukum, memberikan ruang yang luas untuk investasi, dan respons terhadap kebutuhan rakyat. Prinsip demokrasi tersebut, hanya bisa diterapkan kalau pilkada langsung menutup celah bagi lahirnya kandidat-kandidat yang secara moral bermasalah dan tidak memiliki kapasitas untuk mengembangkan kehidupan demokrasi lokal, karena bagaimanapun harus diakui bahwa (*Kompas*, 22 Februari 2005):

---

<sup>4</sup> Baca kasus banyaknya anggota DPRD, Gubernur dan Bupati yang menjadi terdakwa dalam kasus korupsi. *Harian Kompas* tanggal 23 Februari 2005, misalnya, memberitakan sejumlah delapan orang anggota DPRD di Solo, Provinsi Jawa Tengah ditahan karena terlibat dalam kasus korupsi.

[1] Pilkada langsung merupakan jawaban atas tuntutan aspirasi rakyat, karena pemilihan presiden, wakil presiden, DPR, DPRD, bahkan kepala desa telah berhasil dilakukan secara langsung.



- [2] Pilkada langsung merupakan perwujudan konstitusi dan UUD 1945 yang diamanatkan dalam pasal 18 ayat (4) UUD 1945, Gubernur, Bupati dan Walikota, masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, dipilih secara demokratis. Hal tersebut telah diper tegas dalam UU No. 32/2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
- [3] Pilkada langsung sebagai sarana pembelajaran demokrasi (politik) bagi rakyat (*civic education*).
- [4] Pilkada langsung sebagai sarana untuk memperkuat otonomi daerah.
- [5] Pilkada langsung merupakan sarana penting bagi proses kaderisasi kepemimpinan nasional ke depan.

Tetapi bagaimanapun juga, pilkada langsung yang diharapkan publik sebagai media pengembangan demokrasi lokal, terbentur dengan kenyataan yang secara legal formal memberikan ruang bagi kembalinya pembajak-pembajak demokrasi lokal. *Pertama*, ruang tersebut tercipta dalam pasal-pasal UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menutup pintu bagi munculnya calon independen yang berasal dari luar partai. Dalam pasal 56 (2) UU No. 32/2004 secara tegas dinyatakan bahwa calon kepala daerah hanya dapat diajukan oleh partai politik

dan gabungan partai politik. Pasal ini memberi peluang kepada partai politik untuk menjadi calo dalam pilkada langsung, karena pada kenyataannya partai-partai politik yang ada di daerah saat ini memiliki sumber daya manusia yang sangat terbatas dan memiliki hubungan yang sentralis-hirarkis dengan partai politik pusat. Sumber daya manusia partai yang sangat terbatas memberikan kesempatan kepada partai untuk mencari kandidat yang berasal dari luar partai (dinyatakan calon independen dalam pasal 59 (3) UU No. 32/2004), sepanjang yang bersangkutan bisa memberikan sumbangan uang dalam jumlah besar kepada partai yang mencalonkannya. Jika tidak ada sokongan dana yang cukup dari kandidat ekstra partai, maka sumber daya manusia yang lemah dalam partai dijagokan saja dengan perhitungan siapa yang memberikan uang yang besar kepada partai, maka dia akan dijagokan menjadi kandidat kepala daerah. Di sisi lain, hubungan yang sentralistik-hirarkis dengan partai pusat akan tetap menjadikan instruksi dan intimidasi elite partai pusat mewarnai proses penentuan kandidat partai masuk bursa pilkada langsung.

*Kedua*, UU No. 32/2004 tidak memuat ketentuan yang tegas tentang batasan dan sanksi hukuman bagi munculnya praktek politik uang yang dilakukan secara bertahap. Politik uang yang pertama bisa dilakukan dalam proses seleksi calon di tingkat internal partai, selanjutnya yang



kedua dilakukan dengan KPUD yang menyeleksi kelengkapan berkas calon dan politik uang yang terakhir dilakukan pada saat pemilihan berlangsung dengan memobilisasi massa, membeli suara massa, dan dengan menciptakan tempat-tempat pemungutan suara (TPS) fiktif, seperti yang terjadi dalam pemilihan presiden dan wakil presiden lalu.

*Ketiga*, kenyataan bahwa UU No. 31/2002 tentang Partai Politik masih berwatak oligarkis. Ada keharusan bagi partai politik daerah untuk tunduk dan patuh terhadap induknya di pusat. Dengan aturan ini, siapa pun yang akan sukses menjadi kepala daerah dalam pilkada langsung, ia tetap harus menjaga hubungan darahnya (klik politik) dengan partai yang telah mencalonkannya. Dengan demikian, tugas-tugasnya setelah menjadi kepala daerah bukan memenuhi keinginan rakyat yang telah memilihnya, tetapi bagaimana memberikan balas jasa terhadap partai dan bagaimana mengembalikan modal yang telah diberikannya terhadap partai.

*Keempat*, kenyataan bahwa pilkada langsung membutuhkan jumlah uang yang cukup besar bagi kandidat yang berkompetisi di dalamnya. Kebutuhan uang yang sangat besar menyebabkan para kandidat mencari kongsi politik dengan saudagar pemilik modal. Pemilik modal tidak mungkin akan dengan mudah melepaskan uangnya tanpa membuat sebuah kontrak dagang yang jelas.

Proyek-proyek daerah yang potensial mulai dilirik dengan iming-iming akan dikembalikan setelah sukses menjadi kepala daerah. Dengan begitu, kerja-kerja yang dilakukan setelah menjadi kepala daerah adalah bagi-bagi proyek per jumlah uang yang telah diterima sang kepala daerah disesuaikan dengan besarnya nilai potensi keuntungan sebuah investasi (proyek yang dijanjikan).

*Kelima*, persoalan riil di daerah adalah kalahnya elemen-elemen prodemokrasi berhadapan dengan kekuatan *status quo* yang terus berusaha mewarisi cara-cara lama. Apalagi banyak aktivis prodemokrasi yang telah naik kelas menjadi orang kaya baru (OKB) dan telah menukar idealisme mereka dengan rupiah. Hal tersebut menyebabkan sulitnya pengawasan terhadap pilkada langsung untuk dapat meloloskan kandidat-kandidat yang memiliki komitmen membangun demokrasi lokal.

## REKOMENDASI

Penulis percaya bahwa pilkada langsung sebagai apa yang juga sering disebut dengan istilah liberalisasi politik dari bawah, suatu saat tetap akan menghasilkan demokrasi lokal yang memberikan jaminan terhadap hak-hak politik masyarakat. Tetapi munculnya kondisi itu membutuhkan waktu yang sangat lama, mengingat masih banyaknya aktor-aktor yang berserakan, baik dalam partai politik, dalam pemerintahan



maupun dalam DPRD yang ada saat ini, masih memiliki hubungan dan klik politik dengan pemerintahan masa lalu (era Orde Baru).

Untuk tetap mengarahkan agar pilkada langsung dapat menghasilkan pemerintahan lokal yang demokratis, maka beberapa hal penting yang harus dilakukan adalah: [1] para pemilih perlu diberikan pendidikan politik bahwa suara mereka sangat berarti, sehingga jangan sampai diberikan kepada kandidat yang tidak memiliki komitmen untuk mengembangkan kehidupan demokrasi di tingkat lokal atau kandidat yang tidak menjamin akan menyejahterakan rakyat daerah; [2] perlu dilakukan pemantauan yang melibatkan kerja sama semua pihak, perguruan tinggi, LSM dan masyarakat umum (mahasiswa) untuk meminimalkan terjadinya politik uang dan penggunaan uang untuk membeli suara massa; [3] rakyat daerah yang terlibat dalam proses pilkada langsung perlu diberitahu untuk membuat kontrak politik dengan kandidat yang mencalonkan diri dengan sanksi hukuman yang jelas agar setelah menjadi kepala daerah benar-benar menjalankan apa yang telah disepakati antara mereka dengan calon kepala daerah tersebut.

Langkah-langkah tersebut, tentu saja sangat *simplistic* dan tidak bisa menjamin akan melahirkan kepala daerah yang berjiwa demokratis. Tetapi agenda tersebut penting dila-

kukan untuk meminimalkan terjadinya pembajakan demokrasi lokal untuk ke sekian kalinya oleh elite-elite lokal dan pusat.

## KEPUSTAKAAN

- Almond, G., D. Easton and Sydney Verba. 1963. *Civic Culture; Political Attitudes and Democracy in Five Nations* (Boston: Little Brown).
- Claude E. Welch. 1994. *Studi Perbandingan Modernisasi Politik dalam Yahya Muhaimin and Colin MacAndrews, Masalah-Masalah Pembangunan Politik* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press).
- Crook, Richard C. and James Manor. 1998. *Democracy and Decentralization in South Asia and West Africa* (New York: Cambridge University Press).
- Easton, D. 1953. *The Political System* (New York: Alfred A. Knof Inc.).
- Gie, The Liang. 1967. *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jilid I (Jakarta: Gunung Agung).
- Huntington, Samuel T. 1983. *Tertib Politik dalam Masyarakat yang Sedang Berubah* (Jakarta: C.V. Rajawali).
- Kaho, Yosef Riwu. 1988. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia* (Jakarta: C.V. Rajawali).
- Meenakshisundaram. 1999. "Decentralization in Developing Countries", dalam S.N. JHA and P.C. Mathur (eds.). *Decentralization and Local Politics* (New York: Sage Publication Ltd.).
- Pye, Lucian W. 1996. *Aspects of Political Development* (Boston: Little Brown and Co.).
- Wajong, J. 1975. *Asas-asas dan Tujuan Pemerintahan Daerah* (Jakarta: Penerbit Jambatan).



## Kronologi Sengketa Ambalat

**September 2003:** Survei seismik Malaysia di blok Y dan Z, di wilayah perairan Kalimantan Timur.

**Juni 2004:** Polisi laut Tawau, Malaysia, melakukan latihan menembak di perairan Sipadan dan Ligitan yang termasuk wilayah perairan Indonesia.

**Januari 2005:** Kapal laut Malaysia, Sri Malaka melakukan pelanggaran wilayah dengan mengejar dan menembak KM Jaya Sakti, KM Wahyu, dan KM Irwan milik nelayan Indonesia, di sekitar perairan Kalimantan Timur.

**Februari 2005:** KRI Wiratno melakukan pemeriksaan terhadap satu kapal ikan dikawasan Karang Unarang. Pada saat yang sama kapal perang Malaysia dan satu pesawat pengintai Malaysia melakukan manuver.

**16 Februari 2005:** Perusahaan minyak Malaysia, Petronas memberi konsesi eksplorasi Sumber daya minyak kepada perusahaan minyak Shell (Inggris/Belanda) di perairan timur Kalimantan di blok YZ (ND7 dan ND). Indonesia menyebut blok yang diklaim Malaysia itu sebagai blok Ambalat dan Ambalat Timur. Di blok Ambalat Indonesia telah memberikan konsesi kepada ENI (Itali) pada 1999 dan berakhir

pada 2029. Sedangkan pemberian konsesi Eni Bukat Ltd. dimulai 1998 dan akan berakhir pada 2028. Sementara itu di blok Ambalat Timur konsesi diberikan kepada Unocal (AS) pada 2004 dan perusahaan yang hanya mengoperasikan pengeboran.

**28 Februari 2005:** PM Malaysia Abdullah Ahmad Badawi menyatakan bahwa konsesi yang diberikan Petronas kepada Shell di perairan laut Sulawesi berada di wilayah teritorial Malaysia.

**3 Maret 2005:** Pertemuan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dengan CEO Petronas Tan Sri Dato Sri Mohd. Hassan Marican, untuk membicarakan masalah rencana investasi Petronas di Indonesia.

**5 Maret 2005:** Ketegangan di perbatasan RI-Malaysia berkaitan dengan klaim Malaysia atas wilayah Indonesia makin meningkat. Kapal perang dua negara saling berhadapan di perairan sekitar Karang Unarang dengan jarak sekitar 9,5 mil laut. Masing-masing KD Kerambit dari Malaysia dan KRI Nuku dari Indonesia.

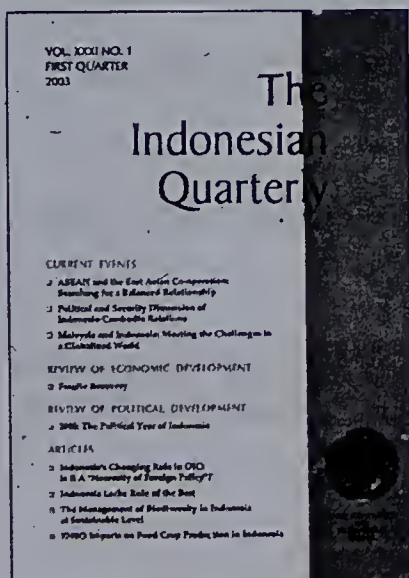
**6 Maret 2005:** Pesawat pengintai Tentara Laut Diraja Malaysia jenis



- Beech Craft B 200 T Super King kembali melakukan provokasi dengan melakukan manuver di perairan Laut Sulawesi.
- 7 Maret 2005: Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dengan menaiki KRI KS. Tubun meninjau kawasan perbatasan RI-Malaysia, termasuk di blok Ambalat.
  - 8 Maret 2005: Aksi protes anti-Malaysia oleh sejumlah anggota DPR-RI dan beberapa kalangan masyarakat di depan Kedutaan Besar Malaysia di Jakarta.
  - 8 Maret 2005: Penarikan sejumlah armada tempur di daerah perbatasan perairan antara Indonesia-Malaysia, setelah adanya pembicaraan via telepon antara Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dengan PM Malaysia Abdullah Ahmad Badawi. Kedua kepala negara sepakat untuk Membicarakan Persoalan Ambalat secara bilateral pada tingkat Menteri Luar Negeri di Jakarta pada 9 Maret 2005.
  - 9 Maret 2005: Aksi protes anti-Malaysia di Pekanbaru dengan cara melakukan perusakan kantor Konsulat Malaysia. Aksi serupa terjadi di Kalimantan atas tindakan Malaysia di perairan Laut Sulawesi.
  - 9 Maret 2005: Pertemuan Menteri Luar Negeri RI Hassan Wirajuda dan Menteri Luar Negeri Malaysia Syed Hamid Albar di Jakarta, sepakat untuk segera menyelesaikan masalah perbatasan laut kedua negara, khususnya di Laut Sulawesi melalui penyelesaian secara damai.
  - 9 Maret 2005: Kapal-kapal Malaysia terdeteksi memasuki kawasan di sekitar perairan Karang Unarang dan Ambalat, Kalimantan Timur.
  - 10 Maret 2005: Menlu Syed Hamid Albar mengatakan bahwa hubungan antara Indonesia-Malaysia hendaknya tidak dirusak karena belum adanya kesepakatan soal Ambalat.
  - 11 Maret 2005: Aksi demonstrasi anti-Malaysia oleh sejumlah masyarakat di depan kantor Perwakilan Tentera Diraja Malaysia Divisen Pertama Infantri Malaysia di Kampung Baru, Balikpapan. Aksi serupa terjadi di Makasar yang dilakukan oleh DPP KNPI.
  - 12 Maret 2005: Pelanggaran dua kapal perang Tentara Laut Diraja Malaysia (TLDM) yang memasuki wilayah perairan Indonesia di laut Sulawesi. Pelanggaran ini terkait dengan pembangunan mercusuar di Karang Unarang yang dilakukan Indonesia.
  - 13 Maret 2005: Sejumlah elemen masyarakat, seperti Angkatan 45, Veteran FKPP, Pengusaha, Petani, Akademisi dan Mahasiswa di Semarang mendeklarasikan berdirinya Komando Ganyang Malaysia. Aksi serupa terjadi di Kediri, Surabaya, Solo, dan Batam untuk mendirikan Posko Ganyang Malaysia. Di beberapa tempat mereka telah menerima pendaftaran sejumlah sukarelawan yang siap dikirim ke Malaysia untuk berperang. Aksi protes di sejumlah daerah juga diwarnai dengan pembakaran bendera Malaysia.
  - 14 Maret 2005: Pernyataan PM Malaysia Abdullah Ahmad Badawi tentang pemerintahnya tidak akan mengklaim bahkan mengambil alih suatu kawasan yang menjadi milik Indonesia. Malaysia tetap akan mempertahankan suatu kawasan yang memang menjadi haknya.



- 19 Maret 2005: Kapal-kapal perang Malaysia mencoba menggagalkan mercusuar di Karang Unarang, perairan Nunukan, Kalimantan Timur dengan membuat gelombang di sekitar tempat pembangunan.
- 22, 23 Maret 2005: Pertemuan tertutup Tim teknis Indonesia-Malaysia di Bali untuk menyelesaikan sengketa wilayah perairan di Blok Ambalat dan Ambalat Timur serta membicarakan wilayah perbatasan Indonesia-Malaysia di perairan Laut Sulawesi.
- 23 Maret 2005: Aksi protes yang dilakukan oleh sejumlah Ormas, seperti KNPI dan HMI di Bali dengan mendirikan Komando Bela Negara, dilakukan di depan Hotel Gran Mirage Resort, Nusa Dua, tempat berlangsungnya pertemuan tertutup tim teknis Indonesia-Malaysia.
- 8 April 2005: Insiden serempetan KRI Tedong Naga dengan kapal perang Malaysia, KD Rencong, di perairan Karang Unarang.
- 14 April 2005: Seperti dilaporkan Kantor Berita Malaysia, *Bernama*, PM Abdullah Ahmad Badawi menyatakan bahwa tidak ada alasan bagi Malaysia untuk meninggalkan kawasan blok Ambalat.
- 15 April 2005: Dalam ceramah di depan peserta Kursus Singkat Angkatan XIII dan Kursus Reguler Lemhannas Angkatan XXXVIII tahun 2005, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mengatakan bahwa perairan Ambalat merupakan wilayah Indonesia. Untuk itu pemerintah tidak akan mengabaikan kedaulatan, hak, dan wilayah nasional.



ISSN 0304-2170

## Annual Subscriptions:

Indonesia Rp 100.000,00; Asia Pacific & Australia US\$100.00; Europe & Africa US\$125.00; USA, Canada & Central America US\$150.00; South America & Others US\$175.00

## The Indonesian Quarterly

*The Indonesian Quarterly* is a journal of policy oriented studies published by the Centre for Strategic and International Studies (CSIS), Jakarta, since 1972. It is a medium for Indonesian views on national, regional and global problems.

Each issue contains

- ☐ Current Events;
- ☐ Review of Political Development;
- ☐ Review of Economic Development, and
- ☐ Articles on Contemporary Issues and Problems of Indonesia and ASEAN Region

Address all correspondence, permission requests, books for review and subscription to

*The Indonesian Quarterly*

CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

Jl. Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, Indonesia

Tel: (62-21) 3865532, Fax: (62-21) 3809641; 3847517

E-mail: [csis@csis.or.id](mailto:csis@csis.or.id)



## PARA PENULIS

- **Azyumardi Azra.**  
Rektor Universitas Agama Islam Negeri (UIN) Syarif Hidayatullah, Jakarta.
- **Binoto Nadapdap.**  
Staf Pengajar pada Fakultas Hukum Universitas Kristen Indonesia (UKI), Jakarta.
- **Gregorius Sahdan.**  
Staf Pengajar pada Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa APMD, Yogyakarta; Direktur Kajian Politik dan Pembangunan Kawasan pada Center for Humanity and Civilization (CHOICES), Yogyakarta.
- **Kusnanto Anggoro.**  
Staf Peneliti pada Departemen Hubungan Internasional, CSIS, Jakarta.
- **M. Sudibjo.**  
Staf Peneliti pada Departemen Politik dan Perubahan Sosial, CSIS, Jakarta.



